Staatsaufsicht und Wirtschaftsgruppen im Versicherungswesen Deutschlands

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des staatswissenschaftlichen Doktorgrades
an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Berlin.

Von

Eberhard Schako

aus Windhuk (Deutsch-Südwestafrika).

1940

Verlag M. Dittert & Co., Dresden A 16, Pfotenhauerstraße 28—30.

J 38

Tag der mündlichen Prüfung: 7. Sept. 1939
Tag der Promotion: 11. Dezember 1939

Dekan: Professor Dr. Giesecke

1. Berichterstatter: Reichsminister a. D. Professor Dr. Moldenhauer

2. Berichterstatter: Professor Dr. von Stackelberg

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Buchdruckerei M. Dittert & Co., Dresden A 16, Pfotenhauerstraße 28/30

Gliederung.

Schrifttum.

Becker, Theodor: Gruppe und Kartell in Braune Wirtschaftspost 1937 S. 16 ff.

Berliner-Fromm: Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen, 4. Aufl., München 1932.

Berthmann: Kalkulationskartell und Kalkulationsgemeinschaft in Kartell-Rundschau 1936 S. 587 ff.

Böhm, Franz: Wirtschaftsordnung als Zentralbegriff des Wirtschaftsrechtes in Mitteilungen des Jenaer Institutes für Wirtschaftsrecht, Heft 31 S. 1 ff.

— Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtschöpferische Leistung, Stuttgart-Berlin 1937.

Breit, Gottfried: Staatsaufsicht über Privatunternehmungen, Diss. Erlangen 1937.

Büchner, Franz: Die Versicherungsaufsicht in Deutschland, Leipzig-Berlin 1938.

David, Werner: Prüfer und Treuhänder in der Lebensversicherung in Z. f. d. g. V. W. 1936 S. 59 ff.

Eckhardt, Ernst: Das Problem der Verstaatlichung und der Abgrenzung des staatlichen Einflusses in der Feuerversicherung, Diss. Gießen 1936.

Franke, H.: Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in JW 1936 S. 2593 ff.

Frielinghaus, Otto: Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in ihrer jetzigen Form in Reich und Länder 1937 S. 33 ff.

— Die Selbstverwaltung in der gewerblichen Wirtschaft in Reich und Länder S. 108 ff.

Fromm, Gerhard-Erich: Versicherungsaufsichtsgesetz, Die Änderungen vom 5. März und 19. November 1937, München-Berlin 1938.

— Die Bedürfnisprüfung im Versicherungsgewerbe in Der Deutsche Volkswirt, Sonderbeilage vom 15. 10. 1937, 19. Folge S. 7 ff.

Gahlen, Rudolf: Die Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen und ihre Probleme, Diss. Köln 1929.

Gehrhardt, Erwin: Wirtschaftsorganisation im nationalsozialistischen Staat in Der Deutsche Volkswirt 1937 S. 517 ff.

Grupe, Heinz: Das Wesen und die Rechtsnatur der Versicherungs-Pool-Verträge, Diss. Erlangen 1934.

Gürtler, Max: Die Erfolgsrechnung der Versicherungsbetriebe (Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft 1931).

Guth, Karl: Wirtschaft und Staat in Der Deutsche Volkswirt 1935 S. 877 ff.

Hagen, Otto: Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmungen in Jherings Jahrbücher Bd. 77 Jena 1926 S. 1 ff.

v. Halem, N. Chr.: Preisstop und Privatversicherung in Der Deutsche Volkswirt 1937 (Einzeldarstellungen 19. Folge S. 9 ff.).

Hitler, Adolf: Mein Kampf, 254.—258. Aufl., München 1937.

Hoche: Reich und ständische Selbstverwaltung in Deutsche Verwaltung 1937 S. 3 ff.

Hofmann, Erwin: Die Publizität der privaten deutschen Versicherungsunternehmungen, Eßlingen 1934.

Hummel, Herbert: Aufsicht oder Führung? in Die nationale Wirtschaft 1935 S. 228 ff.

— Vereinheitlichung und Vereinfachung für die weitere Entwicklung des deutschen Versicherungswesens VP 1937 S. 1 ff.

Jeß, Edmund: Die Körperschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staat, Diss. Göttingen 1935.

Kaufmann, Josef: Die Beaufsichtigung des laufenden Geschäftsbetriebes der privaten Versicherungsunternehmungen, Diss. Köln 1927.

Kießner, Hans: Der Wettbewerb zwischen den privaten und den öffentlichen deutschen Versicherungsunternehmungen innerhalb der Individualversicherung, Hamburg 1936 (Diss. Hamburg 1936).

Kisch, Wilhelm: Die Ethik im Versicherungswesen in Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Versicherungswissenschaften 1935 S. 277 ff.

Kley, Heribert: Aufbau und Rechtscharakter der Neuorganisation der gewerblichen Wirtschaft und ihr Verhältnis zu den Kartellen, Diss. Köln 1938.

Koenige-Petersen: Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen, Dritte Aufl. Berlin-Leipzig 1927.

Krause, A. B.: Organisation von Arbeit und Wirtschaft, Berlin, 4. Aufl., 1935.

Küchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung, Berlin-Leipzig 1935.

Kühn, Friedrich: Der vorläufige Aufbau der gewerblichen Wirtschaft in Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge Bd. 27, 1936 S. 334 ff.

Lenz, Otto: Neue Formen des Gemeinschaftsrechtes in der Organisation der deutschen Wirtschaft in Reich und Länder 1937 S. 80 ff.

Lippert, H.: Fortschritte im Aufbau der gewerblichen Wirtschaft mit besonderer Berücksichtigung der Versicherungswirtschaft in NZ 1936 S. 1281 ff.

Matthes, G.: Das Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 5. 3. 1937 in NZ 1937 S. 297.

— Deckungsstock, Sonderbeauftragter und Kaution in NZ 1936 S. 514 ff.

Matthes-Neumann: Versicherungsaufsichtsgesetz, Berlin 1938 (zit. Matthes, VAG).

Maunz, Theodor: Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes, Hamburg 1934.

Moldenhauer, Paul: Das Versicherungswesen. Bd. I 4. Aufl. Berlin-Leipzig 1925, Bd. II 2. Aufl. Berlin-Leipzig 1923.

— Die Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen, Leipzig 1903.

— Die Großen und die Kleinen in VP 1937 S. 93 ff.
— Private und öffentlich-rechtliche Feuerversicherung in VP 1935 S. 111 ff.
— Die Gestaltung des Wettbewerbs im Versicherungswesen in VP 1936 S. 29 ff.
— Kartellfragen im Versicherungswesen in VP 1936 S. 145 ff.
— Versicherungswesen in Grundriß der Sozialökonomik, 7. Abtlg., Tübingen 1922.
— Das Kartellproblem im Versicherungswesen in: Kartell-Rundschau 1911 S. 268 ff.

Möndmeier, Otto: Sozialer Aufbau in JW 1936 S. 1177 ff.

Müllensiefen, H.: Aufgaben der Wirtschaftsorganisation bei der Leistungssteigerung, Preisbildung, Marktordnung und Kartellaufsicht in Braune Wirtschaftspost 1937 S. 11 f.

von Obwurzer, Herbert: Die Selbstverwaltungsfunktion in der Organisation der gewerblichen Wirtschaft in Der Deutsche Volkswirt 1937 S. 1851 ff.

Oertel, Christian: Stellung und Aufgaben der deutschen Privatversicherung in NZ 1936 S. 1 ff.

Patrick: Vereinheitlichung, Intensivierung und strengere Handhabung der Versicherungsaufsicht in Deutschland in Die Versicherung 1936 S. 167.

Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.

Prölß, Erich R.: Das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung und der Wettbewerb im Versicherungswesen in Das Versicherungsarchiv Wien 1932, Nr. 3.
— Das Wettbewerbsrecht der Versicherung in Z. f. d. g. V. W. Bd. 34 Heft 2 S. 125 ff

Quassowski, H. W.: Der Wirtschaftsaufbau im Dritten Reich in Deutsche Verwaltung 1936 S. 248 ff.

Rentner, Kurt: Über Kartellbildung im Versicherungswesen, Hamburg 1934.

Riebesell: Das einheitliche Rechnungswesen in der Versicherungswirtschaft (Veröffentlichung Nr. 115 des Reichskuratoriums für Wirtschaftlichkeit) Hamburg 1937.
— Die Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht in Mitteilung deutsche öffentlich-rechtliche Versicherung 1935 S. 33 ff.

Rossoni, Edmondo: Die politischen und ethischen Grundzüge der neuen korporativen Wirtschaft in Europäische Revue Leipzig 1936 S. 365 ff.

Roscher, Wilhelm: Grundlagen der Nationalökonomie, Bd. I, Stuttgart 1897.

Roettger, M.: Aufgaben des Werberats der deutschen Wirtschaft in Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 41. Jahrgang S. 846 ff.

Simmer, Peter: Die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung ihrer Kapitalanlage, Diss. Frankfurt 1933.

Sogemeier, Martin: Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin 1927.

Schack, Friedrich: Die Auftragsverwaltung als Mittel der Staats- und Verwaltungsführung in Deutsche Verwaltungsblätter 1936 S. 734 ff.

Schwartz, G.: in Wirtschaftskartei-Handbuch: Wirtschaftsrecht, Wettbewerbs-, Markt- und Wirtschaftsordnung (Herausgeg. von H. Müllensiefen) Stuttgart 1936.

Steimle, Theodor: Über Begriff und Wesen deutscher Selbstverwaltung in Verwaltungsarchiv 1936 S. 18 ff.

Teschemacher, Hermann: Handbuch des Aufbaus der gewerblichen Wirtschaft, Bd. I Leipzig 1936, Bd. II Leipzig 1936, Bd. III Leipzig 1937.

Tschierschky, S.: Zum Problem des Kalkulationskartells in Kartellrundschau 1936 S. 156 ff. S. 228 ff.

Thoene: Ordnungsstrafbefugnis der Wirtschaftsgruppen in Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft 1936 S. 449.

von der Thüsen, Ernst: Verbände und Konzerne in Deutsche Versicherungswirtschaft I, 3, 3.

— Versicherungsaufsicht, -unternehmung und Gericht in Kernfragen der Versicherungsrechtsprechung (Herausgeg. vom Deutschen Verein für Versicherungswissenschaft) Berlin 1938 S. 53 ff.

— Wandlungen der Deutschen Versicherungsaufsicht 1931—1937 in Z. f. d. g. V. W. 1938 S. 73 ff.

von der Thüsen und E. Schako: Der Zusammenhang zwischen Staatsaufsicht und Organisation bei den öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten in Deutschland in NZ 1939 S. 51 ff. und 73 ff.

Ullrich, Hans: Zur Reform der Versicherungsaufsicht in Köln. Zeitung vom 24. Febr. 1935.

Vogel, Christian: Selbstverwaltung und Staatsaufsicht im Ständerecht in Deutsches Gemein- und Wirtschaftsrecht 1937 S. 17 ff.

Wagenführ, Horst: Wirtschaftskunde des Versicherungswesens, Stuttgart 1938.

— Quellenbuch zur Wirtschaftskunde Stuttgart 1938.

— Monopol- bzw. Kartellprobleme in der Versicherungswirtschaft in Kartell-Rundschau 1937 S. 102 ff.

Widmann, Rudolf: Das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung als Hüter des Versicherungsgedankens in NZ 1936 S. 184.

— Versicherungsaufsicht im nationalsozialistischen Staat in Die Bank 1936 S. 217 ff.

Windschuh, Josef: Nach Erreichung der Vollbeschäftigung in DAZ Nr. 389 vom 21. 8. 1938.

Würdinger, Hans: Wirtschaftsordnung und Unternehmung in Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht, Berlin-München-Leipzig, 1936. 3. Jahrg. S. 101 ff.

Sonstiges Schrifttum.

Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen, Reichstagsdrucksachen der 10. Legislaturperiode, 2. Session 1900—1902, Aktenstück Nr. 5, Berlin 1901.

Bericht der VII. Kommission über den Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen, Aktenstück Nr. 244 der Anlagen über die Reichstagsverhandlungen der 10. Legislaturperiode 1900—1902.

Gutachten, Denkschriften und Verhandlungen des 5. Internationalen Kongresses für Versicherungswissenschaft Berlin 1906 Bd. I—III.

Gutachten, Denkschriften und Verhandlungen des 6. Internationalen Kongresses für Versicherungswissenschaft Wien 1909 Bd. I—III (zit. Bericht 6).

Geschäftsbericht der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung und des Reichsverbandes der Privatversicherung (e. V.) 1935—1937.

Geschäftsbericht der Fachgruppe Lebensversicherung, Pensionskassen, Sterbekassen 1935—1938 (zit. Geschäftsbericht Fachgruppe).

Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht Berlin 1933 ff.

Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung, Berlin 1902 ff. (zit. nach Erscheinungsjahr/Seite).

Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen.

Zeitungen: Deutsche Allgemeine Zeitung, Frankfurter Zeitung, Kölnische Zeitung, Völkischer Beobachter.

Abkürzungen.

DAZ	=	Deutsche Allgemeine Zeitung.
DDV	=	Der Deutsche Verwaltungsbeamte
FGG	=	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGr.	=	Fachgruppe
JW	=	Juristische Wochenschrift
MBl. f. Wi.	=	Ministerialblatt für Wirtschaft
NZ	=	Neumanns Zeitschrift für Versicherungswesen
RA	=	Deutscher Reichsanzeiger
RAA	=	Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung
RGr.	=	Reichsgruppe
RGZ	=	Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen
UWG	=	Gesetz über den unlauteren Wettbewerb
VA	=	Veröffentlichungen des RAA
VAG	=	Versicherungsaufsichtsgesetz
VB	=	Völkischer Beobachter
VP	=	Versicherungspraxis
VVG	=	Gesetz über den Versicherungsvertrag
WiGr.	=	Wirtschaftsgruppe
Z. f. d. g. V. W.	=	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550804_0037

§ 1.

Geschichtlicher Überblick über die Stellung des Staates zum Versicherungswesen.

Im Versicherungswesen Deutschlands sind drei Organisationsformen anzutreffen: Die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten, die Versicherungsaktiengesellschaften und die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit.

Infolge der Sonderstellung, die das Versicherungswesen in der Volkswirtschaft durch seine Natur und sein Wesen einnimmt, gingen schon frühzeitig die Bestrebungen dahin, die Versicherung durch den Staat betreiben zu lassen. So ist z. B. der Schöpfer des modernen Feuerversicherungswesens — bedingt durch die politische und wirtschaftliche Verfassung des 18. Jahrhunderts — in Deutschland der Staat geworden.[1] „Wie überhaupt der absolut monarchische Polizeistaat die gewöhnliche Brücke zwischen Mittelalter und neuerer Zeit bildet, so ist auch der Übergang aus dem mittelalterlichen zum neueren Versicherungswesen vielfach durch Staatsassekuranz eingeleitet worden."[2]

Mit dem Entstehen von privaten Versicherungsunternehmungen wird der Staat vor zwei Fragen gestellt:

1. Soll er die privaten Versicherungsunternehmungen überhaupt verbieten und die einzelnen Versicherungszweige selbst betreiben? oder

2. Soll er das Entstehen und den Betrieb von Versicherungen regeln und überwachen?

Schon vor der Schrift von Wagner[3]) findet sich in der älteren Literatur die Verstaatlichungsidee. So steht bei den Merkantilisten der Gedanke im Vordergrund, daß es im wirtschaftlichen Interesse des Regenten sei und auch zu seinen Machtbefugnissen gehöre, wenn er Zwangsversicherungen einführe.[4])

---

1) Moldenhauer, Bd. I S. 26.

2) Roscher, Wilhelm, Grundlagen der Nationalökonomie, Stuttgart 1897 Bd. I S. 719.

3) W., Der Staat und das Versicherungswesen, Tübingen 1881.

4) Eckhardt, Das Problem der Verstaatlichung und der Abgrenzung des staatlichen Einflusses in der Feuerversicherung, Diss. Gießen 1936 S. 20 ff.

Wagner bringt eine neuartige Begründung zur Idee der Verstaatlichung. Nach seiner Ansicht gehört das Versicherungswesen in die Klasse der Gemeinbedürfnisse. Daher sei das Versicherungswesen zweckmäßig in die „gemeinwirtschaftliche Form"[5]) überzuleiten.

Unmittelbar nach der Revolution von 1918 wird durch die Volksbeauftragten eine Sozialisierungskommission eingesetzt, die auch die Sozialisierung der Versicherungswirtschaft untersuchen sollte. Das Ergebnis war, daß die Verstaatlichung abgelehnt wurde und daß die privaten Versicherungsunternehmungen erhalten blieben.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten gründeten nach dem Kriege ein Transportversicherungsunternehmen.[6]) Das Reich beteiligte sich nach der Inflation an der Exportkreditversicherung. Es übernahm das volle Katastrophenrisiko.[7])

Gleich nach der nationalen Erhebung 1933 werden Stimmen laut, die zur Verstaatlichung der Versicherung raten. Das Dritte Reich hat mit dem Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft vom 27. 2. 1934 und seinen Durchführungsverordnungen sich dahin entschieden: „Der nationalsozialistische Staat wirschaftet nicht, aber er führt."[8])

Die gewaltige Entwicklung des Versicherungsgedankens im vergangenen Jahrhundert veranlaßte den Staat, in immer stärkerem Maße für diesen Wirtschaftszweig besondere Regelungen zu treffen. Während die alte Freihandelsschule jeden Eingriff des Staates in die private Wirtschaft ablehnte, ist man später von dieser Auffassung abgekommen. Weil im Versicherungswesen die Verhältnisse anders als in den anderen Zweigen der Privatwirtschaft liegen, hat der Staat wegen der sozialen und volkswirtschaftlichen Bedeutung der Versicherung das Recht und die Pflicht, ordnend einzugreifen. Das Besondere gegenüber den anderen Zweigen der Privatwirtschaft liegt schon in dem Versicherungsvertrag begründet[9]), der ein contractus uberrimae fidei[10]) ist. Die Versicherung dient nicht nur dem einzelnen versicherten Volksgenossen in der Erhaltung seiner Existenz, sondern darüber hinaus der Volksgemeinschaft im ganzen durch die kapitalbildende Funktion der Versicherung.

---

5) Wagner, S. 31.

6) Sogemeier, Martin, Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin 1927 S. 75.

7) VA 26/154.

8) Widmann, Rudolf, Versicherungs-Aufsicht im nat. soz. Staat in Die Bank 1936 S. 217.

9) Vgl. Kisch, Die Ethik im Versicherungswesen in der Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Versicherungswissenschaften 1935 S. 277 ff.

10) Vertrag gegründet auf höchstes Vertrauen.

Durch die einzelnen Bundesstaaten Deutschlands wurden Staatsaufsichtsgesetze erlassen. Man unterscheidet drei verschiedene Systeme der Staatsaufsicht:

1. Das Publizitätsprinzip. Hierbei schreibt der Staat den Versicherungsunternehmungen nur bestimmte Veröffentlichungen über ihre Geschäftslage vor.

2. Das System der Normativbestimmungen. Es werden Formvorschriften erlassen, die das Unternehmen erfüllen muß, um das Versicherungsgeschäft betreiben zu dürfen.

3. Das Konzessionssystem verbunden mit materieller Staatsaufsicht. Der Staat behält sich die Erlaubniserteilung zur Aufnahme des Geschäftsbetriebes vor und beaufsichtigt diesen dann laufend.

Die Aufsichtsgesetze der einzelnen deutschen Bundesstaaten wurden durch das Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 beseitigt. Das Gesetz ist auf dem Konzessionssystem aufgebaut.

Abschnitt A.

1. Teil:

Die Staatsaufsicht im privaten Versicherungswesen

§ 2.

Gesetzliche Grundlagen.

Das Aufsichtsgesetz von 1901 hat im Laufe der Zeit mehrfache Änderungen erfahren. Es wurde 1931 als unmittelbare Folge des Favag[1])-Zusammenbruches entscheidend geändert und als Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen am 6. Juni 1931 (RGBl. I S. 315) neu gefaßt. Auch dieses Gesetz erfuhr Änderungen. So interessiert hier besonders das Gesetz vom 27. 11. 1934 (RGBl. I S. 1189), das den § 89 VAG auch auf öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalten ausdehnt.

Das Jahr 1931 bedeutet für die Versicherungsaufsichtsgesetzgebung einen Einschnitt, das Jahr 1937 bringt mit dem Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 5. 3. 1937 (RGBl. I S. 269) auf dem Gebiete der Errichtung, der Geschäftserweiterung und der Bestandsübertragung von Versicherungsunternehmungen eine Neuerung. Es muß jetzt das Vorliegen eines Bedürfnisses geprüft werden. Der Erlaß des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers vom 15. Mai 1937 (Ministerialblatt f. Wirtschaft Nr. 10 S. 119 ff.) gibt dazu nähere Anweisungen.

Die 12. Verordnung vom 24. 12. 1935 (RGBl. I S. 1537) zum Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. 7. 1934 (RGBl. I S. 577) unterstellt die Ersatzkassen der Krankenversicherung den Aufsichtsbehörden der Sozialversicherung. Bisher unterlagen sie der Aufsicht der nach dem VAG zuständigen Behörden.

Da das VAG eine Reihe organisatorischer Bestimmungen, insbesondere über die Geschäftsführung und Rechnungslegung enthält und außerdem verschiedentlich auf das HGB Bezug nimmt (vgl. §§ 34

---

1) Frankfurter Allgemeine Versicherungs-Aktiengesellschaft.

bis 36; 47 bis 49 VAG), so muß auch das Verhältnis des Gesetzes über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien vom 30. 1. 1937 (RGBl. I S. 107) zum VAG besprochen werden. Es ist zweckmäßig, darauf im Einzelnen später einzugehen.

Eine weitere Rechtsquelle ist das Gesetz über den Versicherungsvertrag (VVG) vom 30. 5. 1908 (RGBl. I S. 263). Es stellt unbedingt zwingende Vorschriften auf, über deren Einhaltung die Aufsichtsbehörde zu wachen hat, ferner dürfen die bedingt zwingenden Vorschriften nicht zu Ungunsten der Versicherungsnehmer abgeändert und die dispositiven nicht mißbraucht werden.

§ 3.

Aufsichtsbehörden.

a) Das Reichsaufsichtsamt mit Sitz in Berlin gehört zum Geschäftsbereich des Reichswirtschaftsministers, der das Anweisungsrecht hat. Im gesamten Behördenaufbau hat das Reichsaufsichtsamt die Stellung einer höheren Reichsbehörde.

Das Reichsaufsichtsamt entscheidet im sog. Senatsverfahren (§§ 93 ff. VAG) auf Grund mündlicher Verhandlung durch drei Mitglieder, ob eine Unternehmung gemäß § 2 VAG der Aufsicht unterliegt, ob ein Geschäftsbetrieb nach den Bestimmungen der §§ 5 bis 8 VAG zu erlauben, ob eine Bestandsveränderung nach § 14 VAG zu genehmigen ist u. ä. m. Diese Tätigkeit hat verwaltungsgerichtlichen Charakter. Ferner beaufsichtigt das Reichsaufsichtsamt laufend die zu seiner Zuständigkeit gehörenden Versicherungsunternehmungen.

Dem Reichsaufsichtsamt steht der Versicherungsbeirat zur Seite, der es bei der Vorbereitung wichtiger Beschlüsse gutachtlich berät und der am Senatsverfahren mit Stimmrecht teilnimmt (§ 92 VAG). Die Mitglieder des Beirats sind „Sachverständige des Versicherungswesens".

Das Reichsaufsichtsamt ist für alle privaten Versicherungsunternehmungen, deren Geschäftsbetrieb sich über ein Land hinaus erstreckt, und für die ausländischen Gesellschaften zuständig. Nach § 4 VAG können die einzelnen Länder die Beaufsichtigung der Unternehmungen, für die sie zuständig sind, durch das Reichsaufsichtsamt ausführen lassen. Hiervon haben Lippe, Hessen, Mecklenburg und Baden Gebrauch gemacht.[1])

1) Neumann, Gesetz zur Beaufsichtigung 1937, S. 14, Anm. zu § 4.

b) Landesaufsichtsbehörden.

Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Behörden, die nicht als Unterorgane des Reichsaufsichtsamtes tätig sind. Sie üben die Aufsicht ganz selbständig nach eigenen Richtlinien und Grundsätzen aus. Eine Doppelbeaufsichtigung kennt das Gesetz nicht. Gemäß § 152 VAG sind die einzelnen Landesaufsichtsbehörden verpflichtet, ihre Richtlinien dem Reichsaufsichtsamt mitzuteilen.

Der Aufsicht der Landesbehörden unterliegen alle Unternehmungen, deren Geschäftsbetrieb sich satzungsgemäß nur auf ein Land erstreckt.

Die zuständigen Behörden sind:

in Preußen: Der Regierungs- bzw. Oberpräsident
in Berlin: Der Polizeipräsident
in Bayern[2]): Die Kreisregierung, Kammer des Innern, in deren Bezirk das Unternehmen seinen Sitz hat.
in Sachsen[2]): Die entsprechende Kreishauptmannschaft
u. a. m.

c) Die besonderen Verhältnisse im Lande Preußen.

Durch die 2. VO des preußischen Staatsministeriums zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 29. Oktober 1932 (Pr.Ges.S. S. 333) wurde die Zuständigkeit im Versicherungswesen vom Innenministerium auf das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit übertragen. Nach dieser Regelung oblag dem Mi. f. Wi. u. Arbeit insbes. die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten und ihre Verbände. Als 1934 das preuß. Mi. f. Wi. u. Arbeit mit dem Reichswirtschaftsministerium vereinigt wurde[3]), erschien als Ausfluß der Zusammenlegung der Oberaufsicht in Preußen mit der des Reiches der Erlaß des Reichswirtschaftsministers betreffend die Vertiefung der Aufsicht über die unter Landesaufsicht stehenden privaten Versicherungsunternehmungen vom 1. August 1934.[4]) In ihm war bestimmt worden, daß die Aufsicht über die preußischen privaten Versicherungsunternehmen in möglichst weitgehender Übereinstimmung mit den Verwaltungsgrundsätzen des Reichsaufsichtsamtes geführt

2) Durch die 3. Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 28. 11. 1938 (RGBl. I S. 1675) heißen die Behörden jetzt auch „Der Regierungspräsident".

3) Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934 (RGBl. I S. 75).

4) Mi. Bl. f. Wi. u. Arbeit vom 7. Sept. 1934 S. 288 ff.

werden sollte. Damit war aber noch keine Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit herbeigeführt worden, denn es war in das Ermessen der Landesaufsichtsbehörden gestellt worden, ob sie die Verwaltungsgrundsätze des Reichsaufsichtsamtes für anwendbar ansahen oder nicht.

Nunmehr ist durch die Anordnung des Reichswirtschaftsministers vom 22. 3. 1939[5]) über die Beaufsichtigung preußischer privater Versicherungsunternehmungen die Aufsicht über diese Gesellschaften dem Reichsaufsichtsamt übertragen worden. Das Amt hat die Befugnis erhalten, die Aufsicht über kleinere Vereine, die keine große wirtschaftliche Bedeutung haben, den Regierungspräsidenten (in Berlin dem Polizeipräsidenten) zu übertragen. Die Regierungspräsidenten treffen ihre Entscheidungen im Einzelfalle nach Maßgabe der vom Reichsaufsichtsamt aufgestellten Rechts- und Verwaltungsgrundsätze. „Sind dabei versicherungstechnische Fragen zu berücksichtigen, so haben sie das Reichsaufsichtsamt vorher zu hören. Das Reichsaufsichtsamt kann Grundsätze aufstellen, inwieweit eine solche Anhörung erfolgen soll. Erscheint die Einheitlichkeit der Versicherungsaufsicht gefährdet, so kann das Reichsaufsichtsamt verlangen, daß die Regierungspräsidenten eine Stellungnahme ihrer Entscheidung zu Grunde legen.“[6])

Mit dieser Anordnung ist die Staatsaufsicht in Preußen nunmehr mit der des Reiches vereinheitlicht worden.

§ 4.

Der sachliche und örtliche Geltungsbereich des VAG.

Der sachliche Geltungsbereich des VAG erstreckt sich nur auf die privaten Versicherungsunternehmen (§ 1 VAG). Demnach scheiden die Träger der Sozialversicherung und die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten aus. Grundsätzlich sind von der Beaufsichtigung die Versicherung gegen Kursverluste und die Transportversicherung (§ 148 VAG) ausgenommen.

Inländische Rückversicherungsgesellschaften unterliegen nach der VO über die Beaufsichtigung der inländischen Rückversicherungsgesellschaften vom 2. 12. 1931 der beschränkten Aufsicht. Betreiben sie nur die Rückversicherung für Versicherungszweige, für die keine Aufsicht angeordnet ist, so unterliegen sie selbst auch keiner Aufsicht.

---

5) RA Nr. 71 vom 24. 3. 1939.
6) Ziff. 3 c der Anordnung.

Ausländische Versicherungsgesellschaften, denen der Geschäftsbetrieb im Inlande erlaubt ist, werden nach den Vorschriften des VAG beaufsichtigt (§ 111). Ausländische Rückversicherungsgesellschaften dagegen bleiben unbeaufsichtigt. Das VAG gilt für die ausländischen Unternehmungen nur für ihre Tätigkeit innerhalb Deutschlands.

§ 5.

Die Aufgaben der Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmen.

Im Folgenden soll nur ein allgemeiner Überblick über die Arbeiten der Aufsichtsbehörden gegeben werden. Im Einzelnen wird darauf näher im Abschnitt C eingegangen werden.

Die Aufsicht beginnt bei der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb (Konzession oder Zulassung). Hierbei wird die finanzielle, technische und rechtliche Seite eines Unternehmens geprüft, unwürdige und ungesunde Unternehmen werden dadurch von vornherein ausgeschaltet. Die „laufende Aufsicht" seitens der Aufsichtsbehörden setzt bei der Eröffnung des Geschäftsbetriebes ein. Dadurch soll die Geschäftsgebarung mit dem ursprünglich genehmigten Geschäftsplan, den Gesetzen und den guten Sitten in Einklang gehalten werden (materielle Aufsicht).

Die Aufsicht erstreckt sich auf den g a n z e n Geschäftsbetrieb (§ 81 VAG). Im Mittelpunkt steht der Grundsatz, daß die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt werden und die Verpflichtungen aus den Versicherungen dauernd erfüllbar sind (§ 8 VAG). Dieser Grundsatz ist Richtschnur für die Aufsichtstätigkeit. Den Aufsichtsbehörden ist es in die Hand gelegt, den richtigen Mittelweg zwischen einer allzu starken Bevormundung auf der einen und einem Laissez-faire auf der anderen Seite zu finden.[1])

Den umfangreichen Aufsichtsbefugnissen entsprechen die den Behörden durch das Gesetz gegebenen Einwirkungsbefugnisse (§§ 81 ff. VAG). Welcher Art die Einwirkungsbefugnisse sein können, umschreibt das VAG in einigen Fällen, ohne jedoch die Befugnisse dadurch einzuschränken. So hat die Aufsichtsbehörde das Recht der unvermuteten Revision an Ort und Stelle, sie soll tunlichst solche Prüfungen alle fünf Jahre vornehmen. Zur Durchsetzung ihrer Anordnungen kann sie Ordnungsstrafen verhängen und auch die Geschäfts-

---

1) v. d. Thüsen, Versicherungsaufsicht, -unternehmung und Gericht in Kernfragen der Versicherungsrechtsprechung Berlin 1938 S. 55.

leiter absetzen. Weiterhin ist die Aufsichtsbehörde berechtigt, in bestehende Versicherungsverträge einzugreifen (Sanierung) und in besonderen Fällen den Geschäftsbetrieb mit der Wirkung zu untersagen, daß keine neue Versicherungen abgeschlossen, früher abgeschlossene nicht erhöht oder verlängert werden dürfen.

Sie hat nicht zu warten, bis Schädigungen eintreten und gegen Normen verstoßen wird. Vielmehr soll die Staatsaufsicht vorbeugend wirken. Zur Erfüllung dieser Aufgabe haben die Versicherungsunternehmungen in bestimmt vorgeschriebener Weise der Aufsichtsbehörde über das verflossene Geschäftsjahr Rechnung zu legen.

Zu den Aufsichtsmaßnahmen i. e. S. sind die Kontrollmaßnahmen der Aufsichtsbehörde hinzuzurechnen. Diese zerfallen je nach dem Zeitpunkt, in dem sie einsetzen, in vorgängige und nachgängige Kontrollen. Jede Satzungsänderung oder Änderung des Gesellschaftsvertrages und jede Änderung des Geschäftsplanes, sowie der geschäftsplanmäßigen Erklärungen, müssen **vor** ihrem Inkrafttreten von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Nachgängige Kontrollen setzen zumeist auf Grund von begründeten Beschwerden über eine Unternehmung ein. Hierbei werden schon abgeschlossene Geschäftshandlungen **nachträglich** von der Aufsichtsbehörde geprüft.

Ein weiteres Gebiet der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden, insbesondere des Reichsaufsichtsamtes, ist die Beaufsichtigung der Werbung, des Wettbewerbs und des Außendienstes der Unternehmungen.

Darüber hinaus vollzieht sich die Aufsichtstätigkeit bei normalem Verlaufe „vorzugsweise in Anregungen, Ratschlägen aller Art und gütlichen Verhandlungen".[2]) Bei der Darstellung der Staatsaufsicht darf diese Seite der Aufsichtsführung nicht unerwähnt bleiben. Sie rundet das Bild dahin ab, daß die Aufsichtsbehörde der treue Mentor der Unternehmungen ist und nicht ein Polizist, der jede Handlung beobachtet und bei Verstößen sogleich mit Strafen aufwartet.

2. Teil.

§ 6.

Die Grenzen der Staatsaufsicht.

Um die Aufgaben der Aufsichtsbehörden von den Aufgaben der Wirtschaftsgruppen trennen zu können, muß zunächst die Grenze der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden festgestellt werden. Einen allgemein

2) Entwurf (1901) Aktenstück Nr. 5 S. 176.

gültigen Begriff der Versicherungsaufsicht gibt es nicht.[1]) Soweit sich übersehen läßt, ist auch in der älteren Literatur nicht der Versuch unternommen worden, eine Begriffsbestimmung zu geben.[2]) Jede Begriffsbestimmung engt die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden ein. Das VAG hat es vermieden, eine Definition der Staatsaufsicht zu geben. Vielmehr hat es dem freien Ermessen der Behörde weiten Raum gelassen. Nur so war und ist es möglich, daß sich die Aufsichtsbehörde den jeweiligen Umständen anpassen kann. Starre Grenzen für die Aufsichtsführung über ein sich stets in Bewegung befindliches Teilgebiet der Wirtschaft würde nur hemmend wirken.

Der Aufsichtsbehörde sind durch das VAG die Aufsichts- und Einwirkungsbefugnisse durch zwei Generalklauseln erteilt worden:

1. „Die Aufsichtsbehörde hat den ganzen Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmungen ... zu überwachen.“ (§ 81 Abs. 1.)
2. „Die Aufsichtsbehörde kann die Anordnungen treffen, die geeignet sind, den Geschäftsbetrieb mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Geschäftsplan im Einklang zu erhalten oder Mißstände zu beseitigen, welche die Belange der Versicherten gefährden oder den Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch bringen.“ (§ 81 Abs. 2 S. 1.)

Die übrigen Vorschriften schränken die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nicht ein. Sie regeln einige grundsätzliche Fragen und sind für die Aufsichtsführung nur eine Richtschnur. „Die weitgehenden, souveränen und geradezu unbeschränkten Machtbefugnisse der Aufsichtsbehörde werden gemildert und überhaupt erst erträglich gemacht, daß einerseits die Machtbefugnisse in die Hand einer besonderen Behörde gelegt sind, welche durch ihre Spezialzuständigkeit, Zusammensetzung und Sachkunde die Gewähr für eine unbefangene und richtige Anwendung bietet, und daß andererseits durch die Einrichtung eines großzügig und frei ausgestalteten instanziellen und Rechtsmittelverfahrens den Beteiligten die Möglichkeit gegeben ist, sich gegen unzutreffende und ungeschickte Maßnahmen aufs nachdrücklichste und wirksamste zur Wehr zu setzen.“[3])

1) Hagen, Die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmungen in Iherings Jahrbücher Bd. 77 Jena 1926 S. 30.

2) Siehe Ehrenzweig, Zur Frage der Staatsaufsicht in Assekuranz-Jahrbuch Bd. 8 S. 13 ff. Bruschettini, über die Einmischung der Regierung in Versicherungsunternehmungen ... in Baumgartners Zeitschrift Bd. 2 S. 63 ff. Vgl. auch die Denkschriften einzelner Verbände zum VAG-Entwurf im Vereinsblatt für Deutsches Versicherungswesen 1899 (S. 35 ff., 129 ff., 267 ff.) und Ritter, Das Reichsversicherungsgesetz im Deutschen Handelstage in der gleichen Zeitschrift S. 91 ff.

3) Hagen a. a. O. S. 30.

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde können in verschiedener Weise abgegrenzt werden. Nicht immer wird sich eine scharfe Trennungslinie ziehen lassen. Maßgebend wird immer die Entwicklung und der Stand des Versicherungswesens sein und die jeweilige Auffassung, welchen Zweck die Staatsaufsicht erfüllen soll.[4]) Es muß daher von dem Zweck und Ziel des VAG und dem entwicklungsmäßigen Stand des Versicherungswesens in Deutschland ausgegangen werden. Ist festgestellt, welche Befugnisse notwendig der Staatsaufsichtsbehörde verbleiben müssen, so ist bei den übrigen Aufgaben im einzelnen zu prüfen, welche sich davon zur Überweisung an den Selbstverwaltungskörper der Versicherungswirtschaft eignen und welche sich möglicherweise im Wege der Auftragsverwaltung von den Wirtschaftsgruppen erledigen lassen.

Zunächst sind die Funktionen der Aufsichtsbehörden und zugleich die der Behörden mit nur überwachender Tätigkeit festzustellen. Nach Breit[5]) haben die staatlichen Aufsichtsbehörden diejenigen Funktionen, „kraft deren diese den Geschäftsbetrieb privater Unternehmungen (laufend) in seinem gesamten Umfang und allen oder mindestens den wichtigsten Lebensäußerungen beobachten und auf ihn (tatsächlich und rechtlich) einwirken, so weit es zur Sicherung der Durchführung eines oder mehrerer, den Geschäftsbetrieb als solchen regelnden Gesetze, anderer Rechtsgrundsätze[6]), oder sonst verbindlich getroffener Bestimmungen[7]) oder anderer Grundsätze[8]) notwendig bzw. im einzelnen gesetzlich vorgesehen ist." Die Beeinflussung minderen Grades ist die Überwachung. Das sind diejenigen Funktionen staatlicher Verwaltungsbehörden, „kraft deren diese den Geschäftsbetrieb privater Unternehmungen (laufend) beobachten und auf ihn entweder nur *tatsächlich* einwirken, um die Durchführung eines oder mehrerer den Geschäftsbetrieb als solchen regelnden Gesetze, anderer Rechtsgrundsätze oder sonst verbindlich getroffener Bestimmungen zu sichern, *oder* auch *rechtlich* einwirken, so weit Einzelermächtigungen eine Einwirkung zulassen."[9])

4) Das zeigen internationale Rechtsvergleiche. Die verschiedensten Auffassungen traten augenscheinlich bei den Verhandlungen des 6. Internationalen Kongresses für Versicherungswissenschaft in Wien 1909 über die Frage der Vereinheitlichung der Aufsichtsvorschriften hervor.

5) Staatsaufsicht über Privatunternehmungen, Diss. Erlangen 1937 S. 88.

6) z. B. Rechtsgrundsätze des Zivilrechtes.

7) z. B. Richtlinien der Aufsichtsbehörde, Bestimmungen des Geschäftsplanes usw.

8) z. B. der Geschäftsbetrieb darf nicht den Interessen des Volkes entgegenstehen.

9) Breit a. a. O S. 92.

Die Einwirkung auf den Geschäftsbetrieb darf nur soweit gehen, als es dem Zwecke des Gesetzes oder sonstiger Bestimmungen entspricht. Überschreitet die Aufsichtsbehörde diese Grenze und wirkt auf jede einzelne Geschäftshandlung ein, so wird die Staatsaufsicht zur Staatsverwaltung.[10]) Die Grenzen zwischen Aufsicht und Verwaltung sind flüssig. Eine scharfe Trennungslinie wird sich allgemein nicht ziehen lassen[11]), da dabei subjektive Momente immer eine Rolle spielen.

Die Aufsicht über Versicherungsunternehmungen erfolgt in allen ihren Teilen nicht nur überwiegend, sondern ausschließlich im öffentlichen Interesse.[12]) Der Entwurf[13]) zum VAG führt aus, „daß das öffentliche Interesse an einer gedeihlichen, soliden Entwicklung des Versicherungswesens in besonders hohem Grade beteiligt ist und dem Staate die Pflicht besonderer Fürsorge auf diesem Gebiete auferlegt. Maßgebend hierfür ist insbesondere einerseits die Rücksicht auf die große volkswirtschaftliche, soziale und ethische Bedeutung des Versicherungswesens, andererseits auf die Gefahr schwerster Schädigung, die von einem Mißbrauche des Versicherungswesens droht und um so näher liegt, als auf diesem Gebiete des Wirtschafts- und Verkehrslebens selbst der sorgsame und verständige Bürger ohne Hilfe von anderer Seite zu eigener zuverlässiger Beurteilung der Anstalten, denen er sich anvertrauen muß, regelmäßig nicht im Stand ist.“

Das Vertrauen der Versicherungsnehmer zu schützen, muß Ziel und Zweck der Versicherungsaufsicht sein. Daran haben die Versicherungsunternehmungen wegen ihres eigenen Ansehens und Gedeihens selbst ein Interesse. Nur so kann sich der Versicherungsgedanke entwickeln.[14]) Wenn aber das Vertrauen der Versicherungsnehmer geschützt werden soll, so müssen sie vor Schaden bewahrt werden. Darum steht im Mittelpunkt der Aufsichtstätigkeit der Grundsatz, daß die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt sein müssen. Die Verpflichtungen aus den Versicherungen müssen schon bei der Zulassung des Unternehmens zum Geschäftsbetrieb als dauernd erfüllbar dargetan sein (§ 8 VAG).

Schädigungen der Versicherten oder auch nur eine Gefährdung ihrer Ansprüche können durch zwei Ereignisse unmittelbar ent-

---

10) Das stellt von Schevichaven in seiner Denkschrift: „Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften über die Staatsaufsicht“ heraus. (5. Intern. Kongreß für Versicherungswissenschaft Berlin 1905 Bd. II S. 612 u. 613/14).

11) vgl. Begründung zum Entwurf (1901) Aktenstück Nr. 5 S. 171.

12) Hagen a. a. O. S. 43.

13) Aktenstück Nr. 5 S. 171.

14) Vgl. Begründung zum Entwurf Aktenstück Nr. 5 S. 172.

stehen. Es können die Handlungen des Unternehmens selbst eine Gefährdung herbeiführen. Das kann eintreten, wenn es den Geschäftsplan, insbesondere die Rechnungsgrundlagen, abändert. Es kann aber auch eine Gefährdung der Versicherungsansprüche eintreten, weil gegen bestimmte versicherungstechnische Erfahrungssätze verstoßen worden ist. Die andere Gefahrenquelle, die unmittelbar einwirkt, liegt außerhalb des Bereichs des Versicherungsunternehmens selbst. Die Gefahrenverhältnisse können sich ändern oder der Zinsfuß wird niedriger, so daß er nicht mehr dem rechnungsmäßigen Zinssatz entspricht.

Alle diese Gefahrenquellen wirken auf die dem Versicherungsbetrieb eigentümliche Technik ein. Darum muß die Versicherungsaufsichtsbehörde „naturgemäß ihre Aufmerksamkeit und nötigenfalls ihre Einwirkung auf alle diejenigen Mittel und Wege richten, welche von den Unternehmungen zur Erreichung der eigenartigen Versicherungszwecke angewandt werden und von denen ihre geschäftlichen Erfolge sowohl wie die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Versicherten wesentlich abhängen".[15]) Es sind dieses die mathematisch-technischen (Rechnungsgrundlagen), die juristisch-technischen Einrichtungen (Versicherungsbedingungen), die finanz- und bilanztechnischen Gebarungen (Vermögensverwaltung, Rechnungslegung) und die statistisch-technische Betätigung.[16])

Dem folgt im wesentlichen de Lieme[17]), indem er die wissenschaftliche und kommerzielle Technik entwickelt und die Verwaltungshandlungen (z. B. die Art der Berechnung der Prämien, die Beobachtung des Schadensverlaufs, der Kapitalerträgnisse usw.) als für die Staatsaufsicht geeignet ansieht. Jedoch stellt er die Forderung auf, daß die Technik des Betriebes ungehemmt bleiben müsse. Hier würde die Staatsaufsicht nur schädlich wirken.[18]) Der Staat könne keine Garantie für die Zweckmäßigkeit der Technik des Betriebes übernehmen.[19])

Bei den Kommissionsberatungen zum VAG kam zum Ausdruck[20]), daß der Staat mit der Aufsichtsführung keine Garantie für die Zweckmäßigkeit der angewandten Technik übernehmen will. Das schließt jedoch nicht aus, daß die Staatsaufsicht berechtigt ist, in die

---

15) Gruner, Die Beaufsichtigung der Versicherungsanstalten vom technischen Standpunkte. — Vereinheitlichung der Aufsichtsvorschriften in: Gutachten, Denkschriften und Verhandlungen des 6. Intern. Kongresses für Versicherungswissenschaft Wien 1909 Bd. I S. 15—16.

16) Gruner a. a. O. S. 16.

17) Kongreß 1909 Bd. I S. 103 ff.

18) a. a. O. S. 126.

19) a. a. O. S. 128.

20) Aktenstück Nr. 244 S. 1747 zu § 64.

Technik eines Betriebes einzugreifen, denn es können sich hier Fehler zeigen, die nur die Fachbehörde durch ihre langjährige Erfahrung erkennen und berichtigen kann.

Barrand[21]) will die Staatsaufsicht darauf beschränkt wissen, daß sie nur Schutz gegen wirkliche Schäden und Gefahren zu bieten habe. „Sie darf nicht imaginär, möglicherweise in Zukunft eintretende Gefahren ins Auge fassen, um dagegen durch Präventivmaßnahmen vorzubeugen."

Wollte man Barrand folgen, so würde die Aufsichtsbehörde zu einer Polizeibehörde werden, die erst dann eingreifen darf, wenn eine Gefährdung eingetreten ist.

Fleury[22]) und Léon Marie[23]) folgen im wesentlichen der Ansicht von Gruner. Der erstere sieht die Grenzen der Staatsaufsicht in der Aufgabe, die Versicherten zu schützen. Nach Marie muß die Staatsaufsicht immer einen technischen Charakter behalten.

Die Interessen der Versicherten können auch m i t t e l b a r durch Handlungen eines Unternehmens verletzt werden. Hierunter fallen Wettbewerbsverstöße, zu hohe Bezüge von Aufsichtsratsmitgliedern, Benachteiligung einzelner Versicherter bei der Schadenregulierung usw. Diese Verstöße sind nicht für den Versicherungsbetrieb typisch. Sie kommen auch in anderen Gewerbezweigen vor. — Ein Schaden oder eine Gefährdung wird oft nicht zahlenmäßig abschätzbar sein. Solche Handlungen wirken vielfach nachteilig auf die Ausbreitung des Versicherungsgedankes und verletzen unmittelbar das öffentliche Interesse, das an der Versicherungswirtschaft besteht.

Für die Begrenzung der Staatsaufsicht ergibt sich daher folgendes: In erster Linie sind die Aufgaben der Aufsichtsbehörde bei der Beaufsichtigung auf die für den Versicherungsbetrieb typischen Grundlagen zu beschränken. Dieses Gebiet darf nicht von den Wirtschaftsgruppen betreten werden. Das schließt nicht aus, daß einzelne Aufgaben im Wege der Auftragsverwaltung übertragen werden können. Auf dem Gebiete der Handlungen, die mittelbar die Interessen der Versicherten verletzen können, lassen sich die Aufgaben nur von Fall zu Fall verteilen.

Diese gefundene Grenze der Aufsicht, die nicht immer völlig scharf sein kann, engt das Gebiet der Aufsichtsbehörde nicht so ein, daß aus der Staatsaufsicht eine Überwachung geworden ist, denn der Umfang der Aufsicht erstreckt sich noch auf wesentliche Teile des Geschäftsbetriebes und die rechtlichen und tatsächlichen Einwirkungsbefugnisse sind nicht eingeschränkt worden.

---

21) Kongreß 1909 Bd. III S. 76 ff.
22) Kongreß Bd. III S. 64.
23) Kongreß Bd. III Bd. 89.

3. Teil.

§ 7.

Die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten.

Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten ist ungleich anders gestaltet als die über die privaten Unternehmungen. Es fehlt hier für die Aufsichtsführung ein einheitliches Gesetz. Vielfach ist die Beaufsichtigung der Anstalten in besonderen Landesgesetzen geregelt.[1]) Die Aufsicht wird durch Landesaufsichtsbehörden ausgeübt. Verschiedentlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen Staatsaufsicht und Organisation der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten.[2])

Die obigen Ausführungen über das Wesen und die Grenze der Staatsaufsicht lassen sich nicht für das öffentlich-rechtliche Versicherungswesen anwenden, denn das Verhältnis zwischen Staatsaufsichtsbehörde und Versicherungsbetrieb ist viel enger als es im privaten Versicherungswesen der Fall ist. Die Art der Aufsichtsführung kann dahingehend charakterisiert werden, daß die Aufsicht über die privaten Unternehmungen betont verwaltungs r e c h t s p r e c h e n d ist, während die Aufsichtsführung über die öffentlich-rechtlichen Anstalten betont v e r w a l t u n g s m ä ß i g gehandhabt wird. In beiden Fällen wird nach besonderen Grundsätzen verfahren. Die Landesaufsichtsbehörden müssen gemäß § 152 VAG ihre Grund-

---

1) Als wichtigstes Gesetz umfassender Art sei genannt das bayerische Gesetz über das öffentliche Versicherungswesen vom 7. 12. 33; Gesetze für die Brandversicherungsanstalten sind z. B. das Preußische Sozietätengesetz vom 25. 10. 10, das Sächsische Gesetz über die Landesbrandversicherungsanstalt vom 1. 7. 10 in der Fassung der Gesetze vom 25. 3. 16, 26. 2. 22, 20. 7. 23, 10. 12. 23, 7. 6. 33 und 28. 11. 36, das Gesetz über die Thüringische Landesbrandversicherungsanstalt vom 28. 4. 22, das Hamburger Feuerkassengesetz vom 18. 7. 23 in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. 12. 29 und der Gesetze vom 22. 5. 33 und 14. 7. 33. — Für die öffentlich-rechtlichen Lebensversicherungsanstalten sind nur in zwei Ländern Gesetze erlassen worden: Das Gesetz betreffend die öffentliche Lebensversicherungsanstalt in Oldenburg vom 31. 3. 23 und das Gesetz über die Errichtung von Anstalten zum Betrieb der Mobilar- und Lebensversicherung in Braunschweig vom 14. 4. 24. — Materielles Aufsichtsrecht ist vielfach auch in den Satzungen der Anstalten enthalten.

2) Vgl. hierzu: E. v. d. Thüsen und E. Schako, Der Zusammenhang zwischen Staatsaufsicht und Organisation bei den öffentl.-rechtlichen Versicherungsanstalten i n: NZ 1939 S. 51 ff. u. 73 ff. Unter Hinweis auf diese Ausführungen kann hier auf die Darstellung von Einzelheiten verzichtet werden.

säze dem Reichsaufsichtsamt mitteilen. Die einzelnen Anstalten sind gemäß § 151 VAG verpflichtet, diesem bestimmte Zählnachweise über ihren Geschäftsbetrieb einzureichen. Die Rechts- und Verwaltungsgrundsätze und die Zählnachweise werden jedoch **nicht** vom Reichsaufsichtsamt veröffentlicht.

Was die Aufsichtsführung im Einzelnen anbetrifft, so unterliegen auch hier die Änderungen der Satzungen, der Geschäftspläne, der Allgemeinen Versicherungsbedingungen usw. der vorgängigen Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde. — Die Anlegung des Deckungsstockes bei den Lebensversicherungsanstalten und der verwandten Zweige erfolgt nach den in den §§ 64 ff. VAG aufgestellten Grundsätzen. Jedoch gibt es keinen Treuhänder für den Deckungsstock. Die Anlage der Deckungsstockwerte erfolgt gewöhnlich nach den in den §§ 68, 69 VAG gegebenen Richtlinien. — Für die Prüfung und Rechnungslegung der Anstalten sind besondere Vorschriften erlassen worden.[3])

Das Fehlen eines einheitlichen Gesetzes für die Aufsichtsführung zeigt sich besonders darin, daß **ein** aufgestellter **Grundsatz** durch **ein** oder **mehrere Ausnahmen** durchbrochen wird, so daß eine klare Linie der Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten durchaus fehlt.

4. Teil.

§ 8.

Die Vereinheitlichung der Aufsicht über die private Versicherung und die öffentlich-rechtliche Versicherung.

Die Frage der Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht tritt in unserer heutigen Zeit, die den Partikularismus überwunden hat, wieder stärker in den Vordergrund. Die Form der Vereinheitlichung der Aufsicht hängt von den verschiedensten Momenten ab. Es muß dabei besondere Rücksicht auf die Eigenarten der öffentlich-rechtlichen Anstalten genommen werden. Die zu erwartende Gaueinteilung des Großdeutschen Reiches wird bei einer Dezentralisation der Aufsichtsführung deren Aufbau entscheidend bestimmen.

Daß eine Vereinheitlichung kommen **muß**, wird klar, wenn der jetzige Zustand betrachtet wird.

---

3) Im einzelnen vgl. v. d. Thüsen u. Schako a. a. O. S. 73 ff.

Ein wesentlicher Mangel ist, daß Veröffentlichungen der Rechts- und Verwaltungsgrundsätze der Landesaufsichtsbehörden (sowohl der Aufsichtsbehörden über die privaten als auch über die öffentlich-rechtlichen Unternehmungen) fehlen. Dadurch wird kein so weitgehender Einblick in ihre Aufsichtsführung gewährt, wie es das Reichsaufsichtsamt mit seinen jährlichen Veröffentlichungen ermöglicht.

Eine Vielzahl von Stellen mit einem verschiedenartigen Über- und Unterordnungsverhältnis verhindern eine einheitliche straffe Aufsichtsführung. Nicht jede Aufsichtsbehörde verfügt über einen versicherungswissenschaftlich geschulten Beamtenkörper.[1]) Das Schwergewicht der täglichen Arbeit führt leicht zu einer nicht so intensiven Aufsicht, wie sie bei einer Fachbehörde, die sich nur mit der Versicherungsaufsicht beschäftigt, der Fall sein kann.

Die öffentlichen Anstalten werden von mehreren Stellen gleichzeitig beaufsichtigt, so daß die Gefahr entsteht, daß sich eine Stelle auf die andere verläßt und daß von keiner mit der erforderlichen Gründlichkeit und Strenge vorgegangen wird.[2])

Das Fehlen einer einheitlichen Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist ein Hemmschuh für die privaten Versicherungsunternehmen, die nach einem Gesetz beaufsichtigt werden.[3])

Als schlagendes Beispiel möge nur die Einführung von Mindesttarifen für die Gruppenversicherung im Jahre 1935 durch das Reichsaufsichtsamt erwähnt werden.[4]) Die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten schlossen sich diesem Vorgehen nicht an, so daß das Reichsaufsichtsamt seine Verfügung zurücknehmen mußte.[5])

Riebesell[6]) wendet ein, daß wir in Deutschland praktisch eine einheitliche Aufsicht auf Grund des Neuaufbaugesetzes von 1934 hätten (Weisungsrecht des Reichswirtschaftsministers). Er übersieht dabei aber, daß der Reichswirtschaftsminister nur Richtlinien aufstellt und dann von seinem Weisungsrecht Gebrauch macht, wenn grundsätzliche Fragen einer einheitlichen Regelung bedürfen. Riebesell läßt dabei vollkommen unberücksichtigt, daß Richtlinien und ein Versicherungsaufsichtsgesetz dem freien Ermessen der Aufsichtsbehörde Raum

---

1) Hummel, Vereinheitlichung und Vereinfachung ... in: VP 1937 S. 1.

2) Kießner, Der Wettbewerb zwischen den privaten und den öffentl. deutschen Versicherungsunternehmungen, Hamburg 1936, S. 60.

3) Gahlen, Die Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen, Diss. Köln 1929 S. 32/33.

4) VA 36/50 ff.

5) Vgl. dazu Patrick, Vereinheitlichung, Intensivierung und strengere Handhabung der Versicherungsaufsicht in: Die Versicherung 1936 S. 167.

6) Die Vereinheitlichung der Versicherungspflicht in: Mitteilung deutscher öffentlich-rechtlicher Versicherungen 1935 S. 3.

lassen müssen, um die Aufsichtsführung nicht zu lähmen; und hierbei ist die Herausbildung einer einheitlichen Verwaltungspraxis notwendig.[7]) Erst dann kann von einer einheitlichen Aufsicht gesprochen werden. Aus diesem Grunde kommt nur ein Reichsamt für das gesamte öffentlich-rechtliche und private Versicherungswesen als die Aufsichtsbehörde in Frage.[8]) Der Vorschlag von Hummel[9]), noch darüber hinaus die Leitung des Reichsamtes und die Führung der Reichsgruppe Versicherungen zu vereinigen, geht völlig fehl; Hummel verkennt dabei das Wesen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.[10])

Die Aufsicht über das gesamte Versicherungswesen muß in einer Reichsbehörde im Interesse einer einheitlichen Aufsichtsführung zusammengefaßt werden. Es muß diesem Reichsamte überlassen bleiben, die Aufsicht ganz oder teilweise, insbesondere über kleinere Unternehmungen, auf mittlere bzw. untere Verwaltungsbehörden im Wege der Dezentralisation der Verwaltung zu übertragen. Damit wird eine Entlastung des Reichsamtes von der zeitraubenden Kleinarbeit erreicht. Das Amt gibt in einem solchen Falle die Richtlinien für die Aufsichtsführung. Wichtige Entscheidungen[11]) müssen im Interesse der Herausbildung einer einheitlichen Rechts- und Verwaltungspraxis vom Reichsamt selbst getroffen werden. Hierbei wird es zweckmäßig sein, wenn die Unternehmungen, die den mittleren bzw. unteren Verwaltungsbehörden unterstellt sind, ihre Anträge über diese Stellen einreichen, die die Anträge mit einem Bericht an das Reichsamt weiterleiten.

Eine solche Vereinheitlichung der Aufsicht stößt infolge des mehr oder weniger starken Zusammenhanges der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit den Verwaltungskörpern ihres Geschäftsgebietes bei der Regelung des Disziplinarrechtes in den Fällen auf erhebliche Schwierigkeiten, in denen die leitenden Personen der Anstalt im Beamtenverhältnis stehen. Es ist daher zunächst bei einer Zusammenfassung der Aufsicht in einer Behörde davon Abstand zu nehmen, auch dieses Reichsamt zum Disziplinarvorgesetzten der Anstaltsbeamten zu machen.

---

7) Vgl. Ullrich, Zur Reform der Versicherungsaufsicht in: Kölnische Zeitung vom 24. Februar 1935.

8) Moldenhauer, Private und öffentlich-rechtliche Feuerversicherung in: VP 1935 S. 111 ff. (und die dort z. d. Problem angeführte Literatur), weist auf die Sozialversicherung hin, die durch das Gesetz vom Juli 1934 eine einzige Aufsichtsbehörde erhalten hat.

9) Aufsicht oder Führung? in: Die nationale Wirtschaft 1935 (Sonderheft) Nr. 8 S. 232.

10) So auch Lippert a. a. O. S. 1284.

11) z. B.: Zulassung zum Geschäftsbetrieb, Geschäftsplanänderungen usw.

Abschnitt B

Aufbau der Organisation der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der Reichsgruppe „Versicherungen".

§ 9.

I. Allgemeiner Aufbau.

1. Gesetzliche Grundlagen.

Während die Ernährungs- und Arbeitswirtschaft durch „gesetzgeberische Akte von einheitlichem Guß"[1]) aufgebaut sind, vollzog sich die Organisation der gewerblichen Wirtschaft nur schrittweise. Der Staat knüpfte dabei an eine schon längst angebahnte Entwicklung an. Das „Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft" vom 27. Februar 1934[2]) ermächtigte den Wirtschaftsminister, bestehende Verbände als alleinige Vertretung ihres Wirtschaftszweiges anzuerkennen, zu errichten, aufzulösen oder miteinander zu vereinigen.[3])

Nachdem zunächst eine fachliche Reichsgliederung in 13 Hauptgruppen auf Grund des obigen Gesetzes durchgeführt war, wurde es notwendig, eine Verbindung der bezirklich-fachlichen Gliederungen mit den schon seit langem bestehenden öffentlich-rechtlichen Vertretungen der gewerblichen Wirtschaft (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern) herzustellen, den Gruppen ein geeignetes Satzungsrecht zu geben und die Überführung der alten Verbände in die Organisation der gewerblichen Wirtschaft zu erleichtern.[4]) Die noch bestehenden Mängel beseitigte die „Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft" vom 27. November 1934.[5]) Der Erlaß des Reichswirtschaftsministers über die Reform der Organisation der

1) Böhm, Ordnung.. S. 87.
2) RGBl. I S. 185.
3) § 1 d. Ges.
4) Warncke in Pfundtner-Neubert III e 7 S. 5 Vorbem.
5) RGBl. I S. 1194; im folgenden zitiert: DVO.

gewerblichen Wirtschaft vom 7. Juli 1936[6]) schafft die endgültige Verbindung der Handelskammern mit den Gruppen und beseitigt einige Mängel, die sich insbesondere aus dem Prinzip der Pflichtmitgliedschaft ergeben hatten.

Der Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 29. Juli 1936[7]) ordnet insbesondere die Zusammenarbeit der einzelnen Referate im Wirtschaftsministerium mit der Organisation der gewerblichen Wirtschaft an und bestimmt, daß die Firmen ihre Eingaben an den Wirtschaftsminister zuerst ihrer Fachgruppe oder Wirtschaftsgruppe einzureichen haben.

Der Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 12. November 1936[8]) regelt die Zusammenarbeit der Organisation der gewerblichen Wirtschaft mit dem Reichswirtschaftsministerium und ihr Verhältnis zu den marktregelnden Verbänden. Dem Erlaß kommt eine besondere Bedeutung zu, weil in ihm eine Aufzählung der vordringlichen Aufgaben enthalten ist, die von der Organisation zu erledigen sind.

2. Der Aufbau der gewerblichen Wirtschaft.

Die gewerbliche Wirtschaft ist nach zwei Richtungen hin gegliedert, und zwar fachlich und bezirklich.[9]) — Die folgende Darstellung erhebt nicht den Anspruch, vollständig zu sein. Sie will nur einen allgemeinen Überblick geben und das herausstellen, was für das Verständnis der Organisation notwendig ist, und insbesondere die Stellung des Versicherungswesens in der Organisation aufzeigen.

a) Die fachliche Organisation besteht jetzt aus sieben Reichsgruppen[10]): Industrie[11]), Handwerk, Handel, Banken, Versicherungen, Energiewirtschaft und Fremdenverkehr. Die Reichsgruppen sind in Wirtschaftsgruppen, Fachgruppen und bei Bedarf in Fachuntergruppen unterteilt. Der Aufbau des Handwerks weicht in seiner Organisation von den übrigen Reichsgruppen ab.[12])

---

6) Deutscher Reichsanzeiger Nr. 157 v. 9. 7. 36.
7) MiBlWi. 1937 S. 35.
8) MiBlWi. 1936 S. 269.
9) § 1 DVO.
10) § 2 DVO.
11) Ursprünglich waren zwischen der RGr. Industrie und ihren Wirtschaftsgruppen noch sieben Hauptgruppen eingeschaltet. Die Hauptgruppen sind durch die 4. DVO zur Durchführung des Ges. zur Vorber. des organ. Aufbaus v. 1. 11. 38 (RGBl. Nr. 179) beseitigt worden.
12) Das Ges. über den vorl. Aufbau des deutschen Handwerks vom 29. 11. 33 (RGBl. I S. 1015) gab dem Reichswirtschaftsminister und dem Reichsarbeitsminister die Ermächtigung zum Wiederaufbau des Handwerks.

Drei Organisationsprinzipien beherrschen den Aufbau der gewerblichen Wirtschaft. Für den fachlichen Aufbau gilt das Prinzip der Ausschließlichkeit. Neben den aufgestellten Reichsgruppen und den dazu gehörenden Wirtschafts- und Fachgruppen dürfen keinerlei weitere Verbände bestehen — abgesehen von den marktregelnden.

Der zweite Grundsatz ist der der Pflichmitgliedschaft. Die Mitgliedschaft zu einer Gruppe wird durch das „Tätigsein" bzw. durch das „Tätigwerden" auf diesem Fachgebiet begründet. Der Reformerlaß[13]) mildert die Auswirkungen der Pflichtmitgliedschaft durch die Unterscheidung in Haupt-, Fach- und Listenmitgliedschaft. Das war notwendig, weil viele Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftszweigen tätig sind und daher von mehreren Gruppen als Mitglieder erfaßt wurden. Die Neuregelung sieht vor, daß der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Betätigung für die Hauptmitgliedschaft entscheidend ist.

Streitigkeiten über die Zugehörigkeit zu einer Reichsgruppe werden in oberster Instanz durch den Reichswirtschaftsminister als Aufsichtsbehörde entschieden. Die Leiter der Reichsgruppen sind für Streitigkeiten über die Zugehörigkeit zu einer Wirtschaftsgruppe zuständig und die Leiter der Wirtschaftsgruppen für Streitigkeiten über die Zugehörigkeit zu einer Fach- oder Fachuntergruppe.[14])[15]) Die DVO spricht es nicht ausdrücklich aus, daß die Entscheidungen der einzelnen Leiter endgültig sind. Der Sinn der VO und insbesondere die Einführung des Führerprinzips sprechen jedoch dafür, daß der Weg über eine weitere Instanz verschlossen ist.[16])

Das Führerprinzip findet darin seinen Ausdruck, daß die Leiter der Wirtschaftsgruppen über die Mitglieder Ordnungsstrafen verhängen können, wenn diese vorsätzlich ihren Weisungen zuwiderhandeln.[17])

In der Organisation der gewerblichen Wirtschaft kommen vier verschiedene Rechtsformen vor: Körperschaften des öffentlichen Rechts, Gruppen mit der Stellung eines rechtsfähigen Vereins, Körperschaften ohne Rechtsfähigkeit und Gruppen ohne körperschaflichen Charakter und Rechtsfähigkeit.[18]) Die Wirtschaftsgruppen, ihre selbständigen Fachgruppen und selbständigen Fachuntergruppen und die

---

13) Reformerlaß vom 7. 7. 1936, II A.

14) § 10 DVO.

15) Diese Entscheidungen binden die Gerichte. Insoweit ist der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen. Thoene, Ordnungsstrafbefugnis ... in: Zeitschrift f. öffentl. Wirtschaft 1936 S. 449.

16) Vgl. Franke in JW 1936 S. 2596.

17) Hiergegen ist das Rechtsmittel der Beschwerde gegeben (§ 17 Abs. 2 DVO).

18) Schwartz in Wirtschaftskartei-Handbuch unter III.

bezirklichen Gruppen haben die „Stellung von rechtsfähigen Vereinen".[19]) Die Einführung dieser neuen juristischen Person des Privatrechtes läßt erkennen, wie der Gesetzgeber die Gruppen sieht. Es ist vermieden worden, den Hauptträgern der wirtschaftlichen Selbstverwaltung eine öffentlich-rechtliche, behördenähnliche Eigenschaft zu verleihen. Andererseits war es nicht angezeigt, die Gruppen in den früheren zufälligen Rechtsformen der alten Wirtschaftsverbände bestehen zu lassen.

Die Reichsgruppen besitzen keine Rechtsfähigkeit, ausgenommen die Reichsgruppen Industrie[20]) und Handel[21]). Da beide — gemessen an der Zahl ihrer Mitglieder — weitaus die größten Gruppen sind, war es aus organisatorischen Gründen notwendig, hier eine besondere Regelung zu treffen.

b) Die bezirkliche Organisation der gewerblichen Wirtschaft ist einmal aufgebaut in Wirtschaftsbezirken (regionale Gliederung)[22]), zum anderen gibt es noch eine bezirkliche Untergliederung im fachlichen Sektor.[23]) Letztere ist erfolgt, soweit ein zwingendes Bedürfnis dafür vorhanden war.

Die Versicherungswirtschaft ist nicht fachlich-bezirklich gegliedert. Auch sind in den einzelnen Bezirkswirtschaftskammern[24]) keine besonderen Abteilungen für die Versicherungswirtschaft gebildet worden.[25]) Vom Leiter der Reichsgruppe Versicherungen sind jedoch für jeden Wirtschaftskammerbezirk Vertreter bestellt worden, die Mitglied des Beirats der einzelnen Wirtschaftskammern sind.[26])

Die Reichswirtschaftskammer bildet die Spitze der gesamten Organisation der gewerblichen Wirtschaft. Diese ist gemäß § 1 Abs. 2 der Satzung rechtsfähig. Ihrer Stellung und ihren Aufgaben nach ist

---

19) § 5 DVO.

20) Durch Anordnung des RWiM v. 12. 1. 1935 (RA Nr. 12) ist ihr Rechtsfähigkeit verliehen worden.

21) Durch Anordnung des RWiM v. 5. 2. 1935 (RA Nr. 33) ist ihr Rechtsfähigkeit verliehen worden.

22) § 3 Abs. 1 DVO.

23) § 3 Abs. 3 und 4; § 7 Abs. 1 DVO.

24) Auf Grund der Anordnung des RWiM über die Abgrenzung von Wirtschaftsbezirken und die Bildung von Wirtschaftskammern vom 14. 3. 1935 (RA Nr. 64 vom 16. 3. 1935) sind 18 Bezirkswirtschaftskammern errichtet worden. Die Leitung und Geschäftsführung der einzelnen Bezirkswirtschaftskammern übernimmt eine Industrie- und Handelskammer des Wirtschaftsbezirks, die vom RWiM bestimmt worden ist.

25) In den einzelnen Bezirkswirtschaftskammern gibt es eine Industrie-Abteilung, eine Abteilung Handel, eine Abteilung Industrie- und Handelskammern und eine Abteilung Handwerkskammern.

26) Vgl. Teschemacher Handbuch I S. 251/2.

sie als eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes anzusehen.[27]) Sie wird von einem Leiter geführt. Dieser, sowie seine Stellvertreter, werden vom Reichswirtschaftsminister berufen. Genau so wie die Bezirkswirtschaftskammern hat die Reichswirtschaftskammer einen Beirat. Diesem gehören an:

1. der Leiter der Reichswirtschaftskammer, seine Stellvertreter und der Leiter der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern[28]),
2. die Leiter der Reichsgruppen,
3. die Leiter der Wirtschaftskammern,
4. 3 Vertreter der Organisation des Verkehrsgewerbes[29]) und 1 Vertreter der Reichsbahn. Diese Vertreter werden auf Vorschlag des Reichsverkehrsministers berufen.
5. die vom Reichswirtschaftsminister berufenen Mitglieder:
   a) ein auf Vorschlag des Reichsbauernführers berufener Vertreter des Reichsnährstandes,
   b) ein auf Vorschlag des Reichsministers des Innern berufener Vertreter der Gemeinden,
   c) sonstige Persönlichkeiten, die in der gewerblichen Wirtschaft tätig sind oder mit ihren Verhältnissen besonders vertraut sind.

Die Reichswirtschaftskammer bearbeitet „als Organ der Selbstverwaltung die gemeinsamen Angelegenheiten der Reichsgruppen, der Wirtschaftskammern, der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern".[30])

---

27) Lenz in: Reich und Länder 1937 S. 81 und die dort angeführte Literatur; Kley a. a. O. S. 29.

28) Durch die Verordnung des Reichswirtschaftsministers vom 24. Juli 1935 (RA Nr. 172 vom 26. Juli 1935) ist der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. in die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt worden. Diese Arbeitsgemeinschaft soll für den Erfahrungsaustausch der von den 95 im Reichsgebiet bestehenden Industrie- und Handelskammern gemachten Beobachtungen in den einzelnen Bezirken sorgen. Hier treffen die Anregungen und Klagen aus den einzelnen Kammern zusammen. Die Arbeitsgemeinschaft kann als Zentralstelle übersehen, ob die gemachten Beobachtungen nur örtliche oder allgemeine Bedeutung haben.

29) Das Verkehrsgewerbe hat durch die Verordnung über den Aufbau des Verkehrs vom 25. September 1935 (2. VO zur Durchführung des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft RGBl. I S. 1169) eine besondere Organisation erhalten. Diese untersteht der Aufsicht des Reichsverkehrsministers. Die Verbindung zur Organisation der gewerblichen Wirtschaft ist durch die Mitgliedschaft in der Reichswirtschaftskammer hergestellt.

30) § 3 der Satzung der RWK. VB v. 2. 6. 35 Nr. 153 S. 12.

3. Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft trägt ein doppeltes Gesicht. Sie ist einmal der Unterbau zum Reichswirtschaftsministerium und zum anderen die Vertretung eines Wirtschaftszweiges bzw. eines Wirtschaftsbezirkes. Diese doppelte Funktion hat der damalige kommissarische Wirtschaftsminister Dr. Schacht in seiner Rede[31]) vor der Wirtschaftskammer in Westfalen und Lippe am 8. Juli 1936 klar herausgestellt, wenn er ausführte: „Die selbständige Organisation der gewerblichen Wirtschaft ist für mich als Reichswirtschaftsminister eine Notwendigkeit. Wir brauchen ein solches Instrument zur Durchgabe von Anordnungen an die Wirtschaft und zur geordneten Sammlung von Wünschen der Wirtschaft an die Regierung. Wenn unser Staat die Führung über die Wirtschaft beansprucht, so muß er auch ein Organ haben, durch das diese Führung verwirklicht wird."

Während sich die Reichsverwaltung Unterbauten in Form von Behörden geschaffen hat[32]), ist man hier einen anderen Weg gegangen. Man hat die bisher freien Verbände in der Wirtschaft ihres Vereinscharakters entkleidet, sie straffer organisiert, die Pflichtmitgliedschaft und das Führerprinzip eingeführt. Die so geschaffenen Selbstverwaltungskörper sind Hilfswerkzeuge des Staates und seiner Verwaltung. Sie wurden damit aber von Tag zu Tag verwaltungsähnlicher[33]), denn das Ziel des Reichswirtschaftsministers ist, sein Ministerium in Zukunft weitgehendst auf die Aufstellung allgemeiner Richtlinien zu beschränken, während die Ausführung der Weisungen den Gruppen und Kammern in eigener Verantwortung obliegen soll.[34]) Obwohl die eigentliche bürokratische Arbeit in den Fachministerien geleistet wird und die Wirtschaftsorganisation die Vollstreckung staatlichen Willens wahrnimmt[35]), liegt in der Zuweisung staatlicher Aufgaben die Gefahr der „Verbürokratisierung" der Organisation der gewerblichen Wirtschaft.[36])

---

31) Deutscher Reichsanzeiger vom 9. Juli 1936 Nr. 157, mitgeteilt auch bei Teschemacher, Handbuch III S. 1.

32) Zu nennen wäre die Finanzverwaltung, die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mit ihren Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern; die im Reichswirtschaftsministerium eingebauten Devisenstellen mit ihren bezirklichen Devisenstellen als Unterbauten.

33) Köln. Zeitung Nr. 136 v. 21. IV. 1938 (Art. „Staat und Organisation").

34) Erlaß vom 12. 11. 1936 vor I.

35) v. Obwurzer in: „Der Deutsche Volkswirt 1937" S. 1852.

36) Auf die Gefahr eines „Beharrungsstrebens" bei Verbänden und Gruppen macht Nonnenbruch aufmerksam (VB Nr. 332 v. 19. 8. 1936).

Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft hat die Pflicht, sich in Bewegung zu versetzen[37]), sie muß sich daher bewußt bleiben, daß sie „notwendig den Charakter einer Vertretung der Wirtschaft“[38]) in sich trägt. Nur durch unmittelbare Fühlung mit dem Einzelunternehmen wird sie der Gefahr des Beharrungsstrebens begegnen können. So betont insbesondere der Reformerlaß[39]), daß die Organisation der gewerblichen Wirtschaft der Reichsregierung die „Wünsche aus den am wirtschaftlichen Aufbau tätigen Unternehmungen — und zwar aus der Gesamtheit gleichartiger Unternehmungen — nicht aus einem zufälligen Ausschnitt“ nahe zu bringen hat. Eingaben von Unternehmungen an das Reichswirtschaftsministerium müssen über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft gehen.[40])

So wird die Wirtschaftsorganisation zur „Interessenvertretung“, die aber heute einen anderen Sinn hat. Die Vertretung stellt sich nicht gegen den Staat, um die Wünsche irgendeines Kreises durchzusetzen, sondern die Vertretung dient dem Interesse des Volkes.[41]) Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft stellt den lebendigen Kontakt zwischen Führung und dem einzelnen Unternehmen her.[42])

Das Jahr 1938 brachte die Vollbeschäftigung der Wirtschaft. Alles verfügbare Material, Kapital und alle Arbeitskräfte sind eingesetzt. Die Wirtschaft läuft auf hohen, zum Teil höchsten Touren. Damit ist die erste Phase unseres wirtschaftlichen Aufbaues erreicht. Wir stehen jetzt vor der zweiten Phase, „nämlich der Erhaltung und Steuerung der Vollbeschäftigung, der Umsetzung der Konjunktur in Dauer“.[43]) Diese neue Aufgabe läßt sich nur durch eine „rationelle Wirtschaftsordnung“ lösen. „Es kommt jetzt nicht mehr allein darauf an, daß Arbeitskraft und Material bis zum letzten eingesetzt werden, sondern wie sie eingesetzt werden.“[44]) Die Inangriffnahme dieser Aufgabe ist in dem Auftrag des Bevollmächtigten für den Vierjahresplan, Generalfeldmarschall Göring, an den Reichswirtschaftsminister Funk vom 14. 12. 1938 befohlen worden.

---

37) Böhm, Ordnung S. 50.

38) Kühn in: Archiv f. öffentliches Recht, Neue Folge, Bd. 27 1936 S. 362; den Ausdruck „Vertretung“ braucht auch die Erste Durchführungsverordnung vom 27. 11. 1934.

39) Erlaß vom 7. 7. 1936 unter I.

40) Erlaß vom 29. 7. 1936 MiBlWi 1936 S. 35.

41) Vgl. Gehrhardt, Erwin, Wirtschaftsorganisation im nationalsozialistischen Staat in: „Der Deutsche Volkswirt 1937“ Nr. 22 S. 517.

42) Guth, Wirtschaft und Staat in „Der Deutsche Volkswirt 1935“ S. 879.

43) Winschuh, Nach Erreichung der Vollbeschäftigung in DAZ Nr. 389 vom 21. 8. 38.

44) Reichswirtschaftsminister Funk in einem Aufruf zum Jahreswechsel (DAZ Nr. 612 vom 31. 12. 1938).

Bei der Durchführung dieses Auftrages wird — und diese Tendenz läßt sich schon jetzt klar erkennen — die Organisation der gewerblichen Wirtschaft weitgehend herangezogen werden. Für einzelne Wirtschaftszweige sind durch den Reichswirtschaftsminister sog. „Reichsbevollmächtigte“ zur Durchführung des dem Reichswirtschaftsminister erteilten Auftrages eingesetzt worden.[45]) Diese bedienen sich zur Erfüllung der Aufgaben der schon vorhandenen Organisation.

4. Um die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in ihrer Arbeit nicht zu hemmen, war es notwendig, Verbindungen zu Behörden und anderen Organisationen herzustellen und — wenn sich Aufgaben überschnitten — Abgrenzungen vorzunehmen. So grenzt z. B. die Leipziger Vereinbarung vom 21./26. III. 1935 die Zuständigkeit zwischen der Deutschen Arbeitsfront[46]) und der Organisation der gewerblichen Wirtschaft ab. Eine Verbindung zwischen beiden Organisationen ist durch einen paritätisch zusammengesetzten Reichsarbeits- und -wirtschaftsrat und Bezirksarbeits- und Wirtschaftsräte in den einzelnen Wirtschaftskammerbezirken hergestellt.[47])

II. Besonderer Aufbau.

§ 10.

a) Die Reichsgruppe „Versicherungen“.

Die Versicherungswirschaft ist in der Reichsgruppe Versicherungen zusammengefaßt. Diese bearbeitet die das gesamte Versicherungswesen angehenden Fragen und wahrt die Interessen der Versicherungswirtschaft.

Der Leiter der Reichsgruppe empfängt vom Wirtschaftsminister Weisungen und Aufgaben, leitet sie an die Wirtschafts- und Fachgruppen weiter und überwacht ihre Durchführung.

Die Reichsgruppe war aufgegliedert in die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung und in die Wirtschaftsgruppe Öffentlich-rechtliche Versicherung.

Der Leiter der Reichsgruppe ist Anfang 1939 beauftragt worden, die Organisation der Versicherungswirtschaft umzugestalten; und zwar

---

45) Und zwar für den Maschinenbau, den Fahrzeugbau, für die Bauwirtschaft und Energiewirtschaft.

46) Auf Grund des § 3 der VO zur Durchführung des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 29. 3. 33 (RGBl. I S. 502) ist die DAF ein der NSDAP angeschlossener Verband.

47) Siehe Frielinghaus, Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in: „Reich und Länder“ 1937 S. 33.

sollen mehrere rein fachlich ausgerichtete Wirtschaftsgruppen gebildet werden, ohne Rücksicht darauf, ob die Mitgliedsunternehmungen privaten oder öffentlich-rechtlichen Charakter haben.[1])

Durch Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 8. Sept. 1939 ist die Reichsgruppe Versicherungen nunmehr neu gegliedert worden, und zwar nach sachlichen Gesichtspunkten.

In der Reichsgruppe Versicherungen sind folgende Wirtschaftsgruppen gebildet worden:

1. Sachversicherung,
2. Lebens- und Krankenversicherung,
3. Unfall- und Haftpflichtversicherung,
4. Kraftfahrtversicherung,
5. Rück- und Transportversicherung und sonstige Versicherungszweige.

In der Reichsgruppe Versicherungen ist ferner eine Fachgruppe Versicherungs-Generalagenten errichtet worden, die der Reichsgruppe unmittelbar unterstellt ist.

I. Der Wirtschaftsgruppe Sachversicherung sind alle Unternehmungen angeschlossen, die die Versicherung gegen Feuer-, Einbruchdiebstahl-, Wasser-, Sturm-, Aufruhr-, Regen- und Hagelschäden sowie die Versicherung von Glas, Tieren und Schlachttieren unter staatlicher Aufsicht betreiben. Die Wirtschaftsgruppe gliedert sich in die Fachgruppen:

1. Feuerversicherung,
2. Sonstige Sachversicherung,
3. Landwirtschaftliche Versicherung mit den Fachuntergruppen Hagelversicherung sowie Tier- und Schlachttierversicherung.

II. Der Wirtschaftsgruppe Lebens- und Krankenversicherung sind alle Unternehmungen — mit Ausnahme der zur Sozialversicherung gehörenden öffentlich-rechtlichen Anstalten — angeschlossen, die die Lebens-, Sterbegeld-, Pensions- und Krankenversicherung unter staatlicher Aufsicht betreiben.

Die Wirtschaftsgruppe gliedert sich in die Fachgruppen:

1. Lebensversicherung, Pensionskassen und Sterbekassen,
2. Krankenversicherung.

III. Der Wirtschaftsgruppe Kraftfahrtversicherung sind alle Unternehmungen angeschlossen, die die Kraftfahrtver-

---

1) Vgl. Hilgard, Die Berufsorganisation als Gemeinschaft der Betriebsformen in Die Bank 1939 S. 507 ff.

sicherung (Kasko-, Unfall- und Haftpflichtversicherung) unter staatlicher Aufsicht betreiben.

IV. Der Wirtschaftsgruppe Unfall- und Haftpflichtversicherung sind — unbeschadet der besonderen Zuständigkeit der WiGr. Kraftfahrtversicherung — alle Unternehmungen — mit Ausnahme der zur Sozialversicherung gehörenden öffentlich-rechtlichen Anstalten — angeschlossen, die die Unfall- und Haftpflichtversicherung unter staatlicher Aufsicht betreiben. Diese Wirtschaftsgruppe gliedert sich in die Fachgruppen:

1. Unfallversicherung,
2. Haftpflichtversicherung.

V. Der Wirtschaftsgruppe Rück- und Transportversicherung und sonstige Versicherungszweige sind alle Unternehmungen angeschlossen, die die Rück- und Transportversicherung sowie unter staatlicher Aufsicht die Maschinen-, Luftfahrt-, Garantie-, Kredit- und Einheitsversicherung und die hiermit im Zusammenhang stehenden besonderen Versicherungen betreiben. Diese Wirtschaftsgruppe gliedert sich in die Fachgruppen:

1. Transportversicherung,
2. Luftfahrtversicherung,
3. Maschinenversicherung,
4. Rückversicherung,
5. Garantie- und Kreditversicherung.

VI. Der Fachgruppe Versicherungs-Generalagenten sind alle natürlichen und juristischen Personen des Versicherungsaußendienstes angeschlossen, die der Direktion einer Versicherungsunternehmung unmittelbar unterstellt sind, eine vorwiegend verwaltende, organisatorische und beaufsichtigende Tätigkeit ausüben und einer der Versicherungsunternehmung durch Revers verpflichteten Agentenorganisation übergeordnet sind.

§ 11.

b) Die Wirtschaftsgruppe „Privatversicherung" und deren Untergliederungen vor der Neugliederung im Jahre 1939.

Die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung war durch die Anordnung des Reichswirtschaftsministers vom 27. November 1934[1]) anerkannt worden. Danach gehörten der Wirtschaftsgruppe alle privaten Versicherungsunternehmungen, die im Sinne des § 1 Abs. 1

1) Deutscher Reichsanzeiger Nr. 283 vom 4. 12. 1934.

VAG den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstande haben, als Pflichtmitglieder an. Die Entscheidung darüber, ob ein Unternehmen als Versicherungsbetrieb anzuerkennen ist, trifft die Aufsichtsbehörde bindend für die Gerichte und Verwaltungsbehörden (§ 2 VAG), demnach auch bindend für die Wirtschaftsgruppe. Dagegen prüft die Wirtschaftsgruppe unter eigener Verantwortung, ob es sich bei den unbeaufsichtigten Transport- und Rückversicherungs-Gesellschaften um einen Versicherungsbetrieb im Sinne der obigen Anordnung handelt.

Ausländische Versicherungsunternehmungen, die in Deutschland zum Geschäftsbetrieb zugelassen sind, gehören zur deutschen Versicherungswirtschaft[2]) und damit zur Wirtschaftsgruppe.

Die Wirtschaftsgruppe gliederte sich in die:

Fachgruppe 1: Feuer-, Einbruch-, Diebstahl-, Wasser-, Sturm-, Regen-, Glasversicherung.
Fachuntergruppe: Glasversicherung.

Fachgruppe 2: Transport-, Luftfahrt-, Maschinen-Einheitsversicherung und hiermit in Zusammenhang stehende besondere Versicherungsarten.
Fachuntergruppe: Maschinenversicherung (Maschinen-, Montage-, Maschinen-Garantie- und Bauwesenversicherung).

Fachgruppe 3: Unfall- und Haftpflichtversicherung.
Fachuntergruppe 4a: Hagelversicherung.
Fachuntergruppe 4b: Tier- und Schlachttierversicherung.

Fachgruppe 5: Lebensversicherung, Sterbekassen.

Fachgruppe 6: Private Krankenversicherung.

Fachgruppe 7: Rückversicherung, Garantie- und Kreditversicherung.

Fachgruppe 8: Kraftfahrzeugversicherung.

Fachgruppe 9: Versicherungs-Generalagenten.

Auf die Erfassung des Vermittlerwesens und auf die beiden Fachuntergruppen 4a und 4b wird im nächstfolgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

---

2) § 8 Abs. 2 DVO.

§ 12.

c) Die Wirtschaftsgruppe „Öffentlich-rechtliche Versicherung" und ihre Untergliederungen vor der Neugründung im Jahre 1935.

Die Wirtschaftsgruppe „Öffentlich-rechtliche Versicherung" war durch die Anordnung des Reichswirtschaftsministers vom 27. 11. 1934[1]) anerkannt worden. Der Wirtschaftsgruppe gehörten alle öffentlich- rechtlichen Versicherungsanstalten an, soweit sie Verträge nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch abschließen. Ausgenommen ist danach die Sozialversicherung. Die Fachgruppe und Fachuntergruppen wurden mit den entsprechenden öffentlich-rechtlichen Verbänden zusammen verwaltet.

Die Wirtschaftsgruppe gliederte sich in die:

Fachgruppe 1: Feuer-, Einbruch-Diebstahl-Versicherung.
Fachgruppe 2: Unfall- und Haftpflichtversicherung.
 Fachuntergruppe 3a: Hagelversicherung.
 Fachuntergruppe 3b: Tier- und Schlachtviehversicherung.
Fachgruppe 4: Lebensversicherung, Sterbekassen.
Fachgruppe 5: Krankenversicherung.
Fachgruppe 6: Rückversicherung.
Fachgruppe 7: Kraftfahrzeugversicherung.

§ 13.

d) Gemeinschaftseinrichtungen der beiden Wirtschaftsgruppen. Das Verhältnis der Reichsgruppe zu anderen Gruppen.

Auf Anordnung des Reichswirtschaftsministers vom 14. 5. 1936[1]) waren die Fachuntergruppen 4 a und 4 b der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung und die Fachuntergruppe 3 a und 3 b der Wirtschaftsgruppe Öffentlich-rechtliche Versicherung zur „Arbeitsgemeinschaft landwirtschaftlicher **Versicherungszweige**" zusammengefaßt worden. Der Leiter der Arbeitsgemeinschaft gehörte dem Beirat beider Wirtschaftsgruppen an. —

Der Außendienst der Unternehmungen ist in seiner Form nicht einheitlich. Es gibt freie Vermittler und den angestellten Außendienst. Daneben arbeiten noch Makler, die hauptsächlich an den Ver-

1) Deutscher Reichsanzeiger Nr. 283 vom 4. 12. 1934.
1) Deutscher Reichsanzeiger Nr. 113 vom 16. 5. 1936.

sicherungsplätzen Hamburg, Berlin und Bremen anzutreffen sind. Die Glieder des Außendienstes sind in der Fachgruppe Versicherungs-Generalagenten in der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung oder in der Fachgruppe Versicherungsvertreter und -makler in der Wirtschaftsgruppe Vermittlergewerbe der Reichsgruppe Handel zusammengefaßt. Die Zugehörigkeit zu einer der beiden Fachgruppen richtet sich nach Tätigkeit und Stellung der Glieder des Außendienstes. Beide Fachgruppen waren zur „Arbeitsgemeinschaft Versicherungs-Außendienst" zusammengeschlossen, die von der Reichsgruppe Versicherungen geführt wurde.

Eine Gemeinschaftseinrichtung der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung, der Wirtschaftsgruppe Öffentlich-rechtliche Versicherung und der Fachgruppe Versicherungs-Vertreter und -makler ist die „Auskunftsstelle der Versicherungswirtschaft". Sie wurde mit Zustimmung des Leiters der Reichsgruppe Versicherungen mit dem 1. Oktober 1937 gegründet. Der Zersplitterung auf dem Gebiete des Auskunfts- und Listenwesens ist damit ein Ende bereitet worden.[2]) Die Auskunftsstelle übernimmt zentral die Vermittlung der Auskünfte. Auskunfts-, Ausschluß- oder Schwarze Listen werden von ihr nicht herausgegeben.[3])

Der Leiter der Reichsgruppe Versicherungen hat am 27. Juni 1939 angeordnet: a) Versicherungsunternehmen, die irgendwie haupt- oder nebenberufliche Mitarbeiter im Außendienst beschäftigen oder von ihnen Anträge entgegennehmen, wird die Mitarbeit an der Auskunftsstelle zur Pflicht gemacht. b) Die in den Auskunftsverkehr einbezogenen Versicherungsunternehmen und deren Generalagenten oder Geschäftsstellen haben die „Bestimmungen für den Verkehr mit der Auskunftsstelle der Versicherungswirtschaft" sowie die dazu herausgegebenen ergänzenden Richtlinien und Rundschreiben genau zu beachten. Insbesondere ist vor Anstellung eines Vertreters eine Auskunft anzufordern und bestimmungsgemäß die erfolgte Einstellung und auch das Ausscheiden pünktlich zu melden.

Durch die Einrichtung „Gemeinschaftswerbung der deutschen Versicherungswirtschaft" wurde eine gemeinsame Werbung der öffentlich-rechtlichen und der privaten Versicherung durchgeführt.[4])[5]) Vor-

---

2) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 63.

3) Schwarze Listen werden regelmäßig von der Fachgruppe Versicherungsvertreter u. -makler herausgegeben.

4) Daneben besteht in der Fachgruppe Lebensversicherung die Werbestelle „Gemeinschaftswerbung für den Gedanken der Lebensversicherung" mit der im Namen enthaltenen Sonderaufgabe.

5) Mit Wirkung vom 1. 3. 1939 ist die Stelle eine Einrichtung der RGr.-Versicherungen geworden.

wiegend erstreckt sich die Tätigkeit dieser Stelle auf Werbung durch Zeitungsanzeigen und Aufklärung über Schadenverhütung. Das Ziel ist, der Öffentlichkeit alle Zweige der Versicherungswirtschaft bekannt werden zu lassen.[6])

Der Ausschuß für Betriebswirtschaft und Marktforschung — gebildet bei der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung — untersteht unmittelbar der Reichsgruppe, so daß dieses Gebiet einheitlich für die gesamte Versicherungswirtschaft bearbeitet wird.

Zur Erörterung gemeinsamer Fragen ist von den Reichsgruppen Industrie und Versicherungen eine Arbeitsgemeinschaft gebildet worden. Die hier vorgebrachten Anregungen werden durch die Reichsgruppen über die Wirtschaftsgruppen an die einzelnen Unternehmungen weitergeleitet.

III. Aufgaben der Reichsgruppe und ihrer Wirtschaftsgruppen.

§ 14.

1. Grundsätzliches.

Wir begreifen heute den Staat als „die rechtliche Organisation des Volkes auf räumlich abgegrenztem Gebiet und die Wirtschaft als eine Funktion des Volkskörpers".[1]) Diese organische Auffassung von Staat und Wirtschaft schließt begrifflich einen Gegensatz zwischen beiden aus. Der Wirtschaft kommt eine dienende Funktion im Volksganzen zu. Sie ist „eines der vielen Hilfsmittel"[2]) des Staates mit dem Ziel, die Lebewesen, die die Gemeinschaft bilden, zu erhalten und zu fördern. Die Erhaltung und Förderung der Gemeinschaft verwirklicht der autoritäre Staat, indem er das Leben der Volksteile umfassend ordnet. „In Erfüllung seiner Ordnungsfunktion betätigt er sich auch auf den Gebieten des Wirtschaftslebens als Gesetzgebungskörper, Verwaltungskörper und Aufsichtskörper".[1]) Dabei heißt Regieren weniger Herrschaft als vielmehr Führung.[3]) Führung der Wirtschaft durch den Staat schließt ein eigenes Wirtschaften des Staa-

---

6) Vgl. Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 123 ff.

1) Staatssekretär Brinkmann in seiner Rede vor der Reichsarbeitstagung des Fachamtes Banken und Versicherungen der DAF vom 21. 10. 1938; DAZ vom 21. 10. 38 Nr. 494 (Wirtschaftsteil).

2) Hitler, Mein Kampf S. 165.

3) Rossoni in: Europäische Revue 1936 S. 373 (Die politischen und ethischen Grundzüge der neuen korporativen Wirtschaft).

tes aus, da er sich mit seinem Führungsanspruch über jede soziale Lebensäußerung stellt. Privateigentum und Privatinitiative werden durch eine autoritäre Führung nicht ausgeschlossen. Vielmehr ist die schöpferische Freiheit der Persönlichkeit ein Grundelement der heutigen Wirtschaftsauffassung.[4])

Die Wirtschaftsauffassung, die getragen ist vom organischen Gedanken, muß notwendig ihren Niederschlag in der geltenden Wirtschaftsverfassung — oder auch Wirtschaftsordnung genannt — finden. „Je mehr das wirtschaftliche Leben in Fluß kommt, desto stabiler müssen seine Ordnungen werden ... Fließende Übergänge zwischen verschiedenen Ordnungssystemen, Gewohnheitsrechtsbildungen contra und praeter legem, inhaltliche Unbestimmtheit des wirtschaftspolitischen Zieles und der Methoden vertragen sich schlechterdings nicht mit den sachlichen Ansprüchen der Aufgabe, ein in Bewegung befindliches, arbeitsteiliges, in der Fülle seiner Erscheinungen tatbestandsmäßig nicht mehr zu übersehendes volkswirtschaftliches Gesamtgeschehen nach einer operativen Idee verfahrungsmäßig zu organisieren."[5])

Alle Wirtschaftssysteme lassen sich in drei Grundsysteme einordnen: Die freie Wirtschaft, die geordnete oder gebundene Wirtschaft und die Wirtschaft mit kombiniertem Charakter. Bei letzterem herrscht einmal das Prinzip der freien Wirtschaft vor, zum anderen überwiegt die Bindung.[6])

Nach Böhm[7]) ist in der freien Wirtschaft das Ordnungsprinzip der Wettbewerb. Das scheinbar planlose Verhalten der an dem Wirtschaftsaustausch Beteiligten vollzieht sich nach bestimmten Gesetzmäßigkeiten. Der Wettbewerb führt zur Auslese der Tüchtigsten und zur Verbesserung der produktiven Leistungsfähigkeit auf der Angebotsseite. Wird das einmal eingespielte Marktgleichgewicht durch irgendwelche Faktoren gestört, reagiert der Wettbewerb unverzüglich darauf und leitet einen Ausgleichsprozeß ein. Es tritt nicht eher Ruhe ein, als bis der Markt wieder im Gleichgewicht ist, also sich der neuen Lage angepaßt hat. Der Preis der Ware wird durch Angebot und Nachfrage, durch die Kauffreiheit des Verbrauchers und durch den Wett-

---

4) Siehe Reichswirtschaftsminister Funk in seinem Aufruf zum Jahreswechsel (DAZ Nr. 612 vom 31. 12. 38), in dem nochmals festgestellt wird, daß eine „rationelle Wirtschaftsordnung soweit als irgend möglich eine freie Entwicklung der gesunden, unentbehrlichen Initiativkräfte in der Wirtschaft zulassen muß".

5) Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft, S. 56.

6) Kley, Aufbau und Rechtscharakter der Neuorganisation der gewerblichen Wirtschaft und ihr Verhältnis zu den Kartellen, Diss. Köln 1938 S. 20.

7) Böhm, Ordnung der Wirtschaft S. 32.

bewerb auf der Angebotsseite bestimmt. Je stärker letzterer ist, um so mehr nähert sich der Preis den Grenzkosten. Ein solches Wirtschaftssystem funktioniert nur dann, wenn sich beide Parteien in gleicher Stärke gegenüberstehen. Daher darf niemand, wenn dieses System lebensfähig bleiben soll, in den Markt eingreifen. Der Staat hat nur die Aufgabe, Hüter dieser Ordnung zu sein, d. h. alle Störungen fernzuhalten.[8])

In der geordneten (statischen) Wirtschaft lenkt der Staat unmittelbar durch Befehl. Eine solche Ordnung benötigt einen erheblichen Ausbau des bürokratischen Apparates und ist nur denkbar, wenn die Privatinitiative eingeschränkt wird.

Das Dritte Reich hat sich für eine Wirtschaftsverfassung mit kombiniertem Charakter entschieden[9]) (dynamische Wirtschaft).[10]) Hierbei wird der Markt einmal mittelbar durch ein geordnetes Tausch- und Wettbewerbsverfahren gesteuert und zum anderen durch unmittelbare methodische Befehlserteilung seitens des Staates gelenkt.

Die Arbeits- und Ernährungswirtschaft bedingen jedoch eine Ausnahmeregelung, eine statische Regelung. Die Ernährungswirtschaft muß durch unmittelbare staatliche Marktlenkung auf der richtigen Bahn gehalten werden, weil sie den Wettbewerb nicht verträgt, denn die Produkte lassen sich nicht beliebig stark vermehren. Die Güter kommen nur während weniger Monate auf den Markt und müssen über das ganze Jahr verteilt werden. Ihr Preis darf keinen erheblichen Schwankungen unterliegen, denn sie müssen von jedem Volksgenossen erworben werden können. Auch in der Arbeitswirtschaft ist es notwendig, daß die Arbeitskräfte zweckmäßig verteilt werden und daß der Wettbewerb ausgeschaltet wird.

Wir fassen mit Böhm[11]) die Wirtschaftsordnung auf als das „Gesamtsystem aller Rechtsgrundsätze und Rechtseinrichtungen, deren Bestimmung es ist, die wirtschaftlichen Handlungen aller in einer arbeitsteiligen Wirtschaft Tätigen aufeinander abzustimmen und zu einem für die Gemeinschaft nützlichen produktiven Gesamteinsatz zusammenzufassen“.

8) Ob der Wettbewerb in einer solchen Wirtschaft „funktioniert“, ist so allgemein nicht richtig. Der sich in der doppelseitigen Konkurrenz bildende Preis braucht nicht ohne weiteres gerechtfertigt zu sein. Ob der Wettbewerb als Wirtschaftsverfassung in Betracht kommt, hängt davon ab, „ob das Preissystem, das sich auf diese Weise in der gesamten Volkswirtschaft oder in einem ihrer Bereiche bildet, den Zielsetzungen der Leitung dieser Volkswirtschaft entspricht oder nicht.“ (Peter, Hans, Norm und Theorie in: Finanzarchiv 1938 S. 352).

9) Böhm, Ordnung S. 76.

10) Böhm, a. a. O. S. 61.

11) In Mitteilungen S. 8.

Nunmehr ist aufzuzeigen, wie die Einordnung der Wirtschaft in den Staat erfolgt. Wirtschaftsordnung und ihre Einordnung stehen in engem Zusammenhang.[12]) Es sind theoretisch vier Wege für die Einordnung der Wirtschaft möglich: Der erste Weg wäre die Wiedereinführung der freien Wirtschaft, der zweite wäre über den Sozialisierungsartikel (Artikel 156 der Weimarer Verfassung) gegeben. Diese beiden Möglichkeiten sind aber aus den oben geschilderten Gründen abzulehnen. Der dritte Weg wäre, den Staatsinterventionismus einzuführen. Das kann aber nicht ohne eine erhebliche Erweiterung des behördlichen Apparates erfolgen. Als krasseste Form wäre an die Einsetzung von Staatskommissaren, die den Willen der Führung in den einzelnen Betrieben durchzusetzen haben, zu denken.[13]) Ein Regieren der Wirtschaft durch einen Behördenapparat bedeutet aber immer Schwerfälligkeit, Hemmung der Führung und weitgehendes Fehlen des persönlichen Einsatzes. Der nationalsozialistische Staat hat den vierten Weg gewählt, indem er die Wirtschaft und die anderen Zweige unseres sozialen Lebens durch ihre eigenen Organe, durch Selbstverwaltungskörper verwalten läßt.

Wir finden die Idee der Selbstverwaltung in der Städteordnung vom 19. November 1808 in gesetzlicher Form ausgeprägt. Der Gedanke Steins war, die Selbstverwaltung nicht nur in den Gemeinden einzuführen, sondern auch in den anderen Bereichen des öffentlichen Lebens. So schrieb er in seinen Lebenserinnerungen von 1823[14]):

„Man muß bemüht sein, die ganze Masse der in der Nation vorhandenen Kräfte auf die Besorgung ihrer Angelegenheiten zu lenken, denn sie ist mit ihrer Lage und ihren Bedürfnissen am besten bekannt und auf diese Art nimmt die Verwaltung eine dieser Lage gemäßigte Richtung an und kommt in Übereinstimmung mit dem Zustand der Kultur einer Nation."

Dieser Gedanke ist auch heute für die Staatsführung des Dritten Reiches ausschlaggebend gewesen. Durch die Selbstverwaltung werden die im Volke ruhenden Kräfte für die Führung des öffentlichen Lebens herangezogen.

---

12) Böhm in Mitteilung S. 9.

13) Vgl. Lippert, Fortschritte im Aufbau der gewerblichen Wirtschaft in NS 1936 S. 1281.

14) Zit. Küchenhoff-Berger, Deutsche Gemeindeordnung 1935 S. 8.

§ 15.

Begriff und Wesen der Selbstverwaltung.

Der Gedanke der Selbstverwaltung ist nicht neu. Über den Begriff der Selbstverwaltung gibt es umfangreiches Schrifttum.[1]) Die liberale Auffassung knüpft an die Voraussetzung der Autonomie und der Freiheit vom Staate an.[2])

Der Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung ergibt sich aus dem der Selbstverwaltung überhaupt. Dieser dürfte heute einheitlich gebildet werden, da es eine Unterscheidung zwischen juristischem und politischem Begriff nicht mehr gibt, weil eine Teilung sinnlos geworden ist.[3]) Die verschiedenen Selbstverwaltungskörper unterscheiden sich durch ihre Aufgaben und deren konkrete Gestaltung. Der Unterschied insbesondere zwischen dem gemeindlichen und dem ständischen Selbstverwaltungskörper liegt darin, daß es sich bei der Gemeinde um die gebietskörperschaftliche und beim Stande um die verbandskörperschaftliche Selbstverwaltung handelt.[4]) Jeß[5]) weist darauf hin, daß die wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper neben dem wesentlichen persönlichen Substrat jeweils noch ein dem betreffenden Wirtschaftszweig entsprechendes wirtschaftliches Substrat besitzen.

Selbstverwaltung steht zur Staatsverwaltung begrifflich in einem Gegensatz.[6]) Deshalb brauchen aber beide nicht — wie es die liberale Zeit sah — als zwei um ihre Existenz und Freiheit kämpfende juristische Personen aufgefaßt werden. Dieser begriffliche Gegensatz wird für das Objekt der Selbstverwaltung von Wichtigkeit, denn er liegt im Verwalten des Staates gegenüber dem Verwaltetwerden durch den Selbstverwaltungskörper. Es können dabei immer nur Aufgaben — nicht Mitglieder oder die betreffende Körperschaft selbst — verwaltet werden. Nur in dieser Bedeutung hat die Gegenüberstellung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten einen Sinn.

Bei der Frage nach der Natur der Aufgaben, welche das Objekt der Selbstverwaltung bilden, kann man einmal der Auffassung sein,

---

1) Vgl. die bei Peters „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung" Berlin 1926 S. 5 ff. angeführte Literatur.

2) Mönckemeier, Sozialer Aufbau in JW 1936 S. 1178.

3) Maunz, Neue Grundlagen des Verwaltungsrechtes, Hamburg 1934 S. 16.

4) Vgl. Vogel, Selbstverwaltung ... in: Deutsches Gemein- und Wirtschaftsrecht 1937 S. 18.

5) S. 46 und die dazu in Anm. 1 bei Jeß „Die Körperschaften des öffentl. Rechtes im heutigen Staat" Diss. Göttingen 1935, angeführte Literatur

6) Peters a. a. O. S. 21; Steinle im Verwaltungsarchiv 1936 S. 24.

daß die Selbstverwaltungskörper natürliche Gebilde sind. Als solche besitzen sie ein natürliches eigenes Recht auf Selbstverwaltung. Diese Ansicht ist schon vertreten worden.[7]) Sie entspricht nicht unserer heutigen Anschauung vom Wesen der Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltungskörper sind keine natürlich gewachsenen Gebilde. Ihr Bestand und der Umfang ihres Wirkungskreises hängt vom Willen des Staates ab. Dem Totalitätsanspruch des Staates ist auch hier nicht Einhalt geboten. Er ist frei in der Errichtung von Selbstverwaltungskörpern und in der Veränderung ihres Umfanges. Das zeigt augenfällig die Entwicklung in der jüngsten Zeit.

Der Nationalsozialismus erkennt auch ein eigenes Recht der Selbstverwaltungskörper an, aber dieses eigene Recht entsteht durch den Staat. Mit der Schaffung eines Selbstverwaltungskörpers wird diesem die rechtliche Möglichkeit zugestanden, einen eigenen Willen zu bilden und ihn zur Ausführung zu bringen. Hierzu bedarf der Selbstverwaltungskörper eigener Organe und einer eigenen Finanzverwaltung.[8])

Diese Auffassung liegt der Organisation der gewerblichen Wirtschaft zu Grunde. Nachdem der Reichswirtschaftsminister diese geschaffen hatte, ergab sich „bald die Notwendigkeit, den Gruppen ein ihrem Wesen entsprechendes Satzungsrecht zu geben".[9]) Dieses wurde in der 1. DVO vom 27. November 1934 festgelegt. Der Staat bestimmt darin die Grundsätze, nach denen die Willensbildung erfolgen soll. — Jede einzelne Wirtschaftsgruppe ist durch eine besondere Anordnung des Reichswirtschaftsministers als ausschließliche Vertretung ihres Fachzweiges anerkannt worden, so z. B. die Wirtschaftsgruppe „Privatversicherung" durch die Anordnung vom 27. 11. 1934. Die einzelnen Anordnungen grenzen einmal das Fachgebiet der betreffenden Wirtschaftsgruppe ab und zum anderen — und darauf kommt es hier an — geben sie den Wirtschaftsgruppen das Recht „auf eigene Organe, eigene Finanzverwaltung und auf Ausübung derjenigen Tätigkeiten, die sich aus der Notwendigkeit, die Organisation zu schaffen und zu erhalten, ergeben".[10]) Dieses eigene Recht ist mit dem Selbstverwaltungskörper aufs engste verknüpft. Entzieht man den Selbstverwaltungskörpern dieses Recht, so fehlte ihnen die Seele für ihr Handeln. Gleichgültig ist, wie stark der Staat auf die Organisation einwirkt.

---

7) Nachweisungen bei Peters S. 21.

8) Peters a. a. O. S. 31; Hoche, Reich und ständische Selbstverwaltung in: Deutsche Verwaltung 1937 S. 5.

9) Warncke in: Pfundtner-Neubert III e 7 Einf. S. 5.

10) Peters a. a. O. S. 31.

Die Selbstverwaltungskörper sind nun nicht Selbstzweck. Sie müssen durch Zuweisung von Aufgaben mit Leben ausgefüllt werden. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von Verrichtungen und Tätigkeiten, die der Staat im Interesse der Förderung und Erhaltung der Gemeinschaft selbst ausüben müßte. Diese lassen sich nicht immer zentral ausführen, daher muß die Verwaltung dezentralisiert werden. Das ist einmal möglich, indem für eine Zentralbehörde ein Unterbau von Mittel- und Unterbehörden geschaffen wird. Zum anderen kann ein bestimmter Aufgabenkreis Selbstverwaltungskörpern zur Erledigung überlassen werden. Letzteres interessiert uns hier. —

Der Staat zweigt Aufgaben, die ihm zustehen, ab und überweist sie den Selbstverwaltungskörpern. Diese verwalten die Aufgaben unter eigener Verantwortung im Interesse des Staates.[11])[12])

Nach dieser Feststellung der verschiedenen Arten von Befugnissen und Aufgaben der Selbstverwaltungskörper ergibt sich eine Teilung der Gegenstände (Objekte) der Selbstverwaltung in solche, die für die Existenz des Selbstverwaltungskörpers notwendig, diesem daher eigen sind, und in solche, die dem Selbstverwaltungskörper vom Staate zur Erfüllung im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung überlassen sind. Letztere sind die echten Selbstverwaltungsangelegenheiten.[13]) Die Art der Aufgaben geben dem Selbstverwaltungskörper sein Gepräge und machen aus ihm einen wirtschaftlichen, kulturellen oder gemeindlichen Selbstverwaltungskörper. Von hier aus wird es noch einmal klar, daß es nur einen Begriff der Selbstverwaltung gibt.

Die Verteilung der Aufgaben kann theoretisch ganz beliebig zwischen Staat und Selbstverwaltungskörper erfolgen. Entstehen Zweifel und Streitigkeiten über die Frage, wem eine bestimmte Aufgabe zusteht, so spricht, da es sich um staatliche Aufgaben handelt, die

---

11) Lippert, „Fortschritte im Aufbau der gewerblichen Wirtschaft mit besonderer Berücksichtigung der Versicherungswirtschaft" in: NZ 1936 S. 1284 streicht für den Begriff der Selbstverwaltung als entscheidendes Kriterium heraus, daß es auf die Art der Aufgaben ankomme. „Die Fachorganisation der Wirtschaft erfüllt nicht staatliche, aus Hoheitsbefugnissen entspringende, sondern sachliche, in ihrem eigenen Lebensbereich entstehende Aufgaben, die sie aus eigener schöpferischer Kraft erledigen muß ..." — Es kommt einmal auf die Art der Aufgaben nicht an, zum anderen entstehen diese Aufgaben nicht im „eigenen Lebensbereich". Sie werden durch den Staat übertragen, um es so nochmals zu betonen.

12) Kley a. a. O. S. 26 ff.

13) Frielinghaus, Die Selbstverwaltung in der gewerblichen Wirtschaft in: Reich und Länder 1937 S. 111;

Vogel in: Deutsches Gemein- und Wirtschaftsrecht 1937 S. 20 spricht von „eigentlichen Standesaufgaben".

Vermutung stets für den Staat. Dieser Feststellung kommt bei Abgrenzungsfragen eine äußerst praktische Bedeutung zu. — Es brauchen bei der Übertragung der Aufgaben nicht im einzelnen Grenzen angegeben zu werden. Die Selbstverwaltungskörper dürfen alle diejenigen Angelegenheiten zur eigenen Erledigung übernehmen, die nicht schon ausdrücklich anderen Stellen übertragen worden sind. Die Grenze der Selbstverwaltung liegt notwendig in den Reichs- und Staatsgesetzen und den dazu gehörenden Verordnungen und Erlassen.[14])

Ein Wesensmal der Selbstverwaltung ist das Fehlen einer Anweisungsbefugnis seitens des Staates. Anweisung bedeutet Befehl. Der Angewiesene hat die Rechtspflicht, danach zu handeln. In dem Augenblick, wo ein Anweisungsrecht besteht[15]), hört die eigene Verantwortung des Selbstverwaltungskörpers auf. Die eigene Verantwortung ist also ein notwendiges Begriffsmerkmal.

An dieser Tatsache wird nichts geändert, wenn der Staat die Führung der Selbstverwaltungskörper übernimmt. Führung schließt in sich die Aufsicht. Die Aufsicht ist negative Kontrolle.[16]) Eine Kontrolle, die darauf sieht, ob sich die Selbstverwaltungskörper im Rahmen der Gemeinschaft bewegen. Führung, als das Mehr gegenüber der bloßen Aufsicht, bedeutet Aufstellung allgemeiner Richtlinien. Die Ausführung obliegt dem Selbstverwaltungskörper unter eigener Verantwortung.[17])

Es ergibt sich nunmehr folgende Begriffsbestimmung:

Selbstverwaltung ist eine im Rahmen der Gesetze unter der Führung des Staates sich abspielende Verwaltung bestimmter vom Staate zugewiesener Aufgaben unter eigener Verantwortung und weitgehender Selbständigkeit durch Selbstverwaltungskörper, die durch Gesetz oder Verwaltungsakt errichtet oder anerkannt worden sind.

Diese Begriffsbestimmung vermeidet es ausdrücklich, etwas über die Rechtsform des Selbstverwaltungskörpers auszusagen. Nach der Begriffsbestimmung von Jeß[18]) können Träger von Selbstverwaltungsangelegenheiten nur „Körperschaften des öffentlichen Rechtes (Selbstverwaltungskörper)" sein. Nach ihm sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes „mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Personen-

---

14) Peters a. a. O., S. 39; vgl. auch § 2 Abs. 2 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 35.

15) Besteht ein Anweisungsrecht, so haben wir es mit „Auftragsangelegenheiten" zu tun. Darüber weiter unten.

16) Vgl. Jeß a. a. O. S. 19.

17) Vgl. Erlaß vom 12. 11. 1936 vor I.

18) S. 16.

verbände des öffentlichen Rechtes (juristische Personen des öffentlichen Rechtes)".[19]) Kley[20]) folgt im wesentlichen der Begriffsbestimmung von Jeß. Jedoch vermeidet Kley, von „Körperschaften des öffentlichen Rechtes" zu sprechen. Nach Kley wird die Selbstverwaltung „durch vom Staate zu diesem Zwecke geschaffene Rechtssubjekte (Selbstverwaltungskörper)" ausgeübt. Kley erkennt zwar die verschiedenen Rechtsformen in der Organisation der gewerblichen Wirtschaft, vermeidet es aber in seiner Begriffsbestimmung, diesen gerecht zu werden.

Es kommt nicht darauf an, ob der einzelne Selbstverwaltungskörper Rechtspersönlichkeit besitzt oder nicht. Das ist zu einer reinen Zweckmäßigkeitsfrage geworden.[21]) (Vgl. die Reichsgruppen Industrie und Handel, die Rechtsfähigkeit verliehen erhalten haben. Die anderen Reichsgruppen sind dagegen nicht rechtsfähig.) Die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts oder auch nur Rechtsfähigkeit ist nicht begriffsnotwendig. Wesentlich ist vielmehr, daß der Staat Gebilde zum Zwecke der Selbstverwaltung schafft oder bestehende Verbände als für die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben geeignet anerkennt. Als Beweis der hier vertretenen Auffassung möge erwähnt werden, daß die deutsche Arbeitsfront als sozialer Selbstverwaltungskörper nicht einmal Rechtsfähigkeit besitzt.

Ein weiteres Mittel der Dekonzentration der Verwaltung bildet die Erledigung der staatlichen Aufgaben durch Auftragsverwaltung. Der Staat benutzt dabei den vorhandenen Selbstver-

---

19) S. 17.

20) S. 27.

21) Wir finden in neuen Gesetzen die Rechtsform „Körperschaft des öffentlichen Rechts". So z. B.: Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 12. 33 (§ 1: Die NSDAP ist eine K. d. ö. R.), Gesetz über den Zweckverband Reichsparteitag Nürnberg vom 29. 3. 1935 (§ 1 Abs. 2: Der Zweckverband ist eine K. d. ö. R.), Ges. über den Deutschen Gemeindetag vom 15. 12. 33 (§ 1 Abs. 2: Der Deutsche Gemeindetag ist eine K. d. ö. R.), Reichsjagdgesetz vom 3. 7. 1934 (§ 56 Abs. 2: Die „Deutsche Jägerschaft" ist eine K. d. ö. R.), Ges. über die Errichtung einer Deutschen Verrechnungskasse vom 16. 10. 1934 (§ 1 Abs. 2: Die Kasse ist eine K. d. ö. R.), Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 bestimmt zur Unterscheidung von anderen K. d. ö. R., daß die Gemeinden „öffentliche Gebietskörperschaften" sind (§ 1 Abs. 2). Die 1. DVO vom 1. 11. 33 zum Reichskulturkammergesetz vom 22. 9. 1933 verleiht den einzelnen Vereinigungen „die Eigenschaft von K. d. ö. R. (§ 1 der 1. DVO). Dagegen sind die Wirtschaftsverbände und die Hauptvereinigungen der Ernährungswirtschaft rechtsfähig. — Daß es auf die Rechtsfähigkeit nicht entscheidend ankommt, zeigt das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz vom 9. 12. 1937. Es ist aus dem Zusammenschluß des Deutschen Roten Kreuzes e. V. und anderen Verbänden entstanden. Dieser Zusammenschluß unter dem Namen „Das Deutsche Rote Kreuz" ist rechtsfähig (§ 1 Abs. 2).

waltungskörper und überträgt ihm Aufgaben zur Erledigung. Dabei wird der Selbstverwaltungskörper in den Verwaltungsorganismus des Staates eingegliedert. Die zuständige Staatsbehörde erteilt für die Ausführung Einzelanweisungen. Diesen hat der Selbstverwaltungskörper, der insoweit zu einem unmittelbaren Staatsorgan[22]) wird, Folge zu leisten. Die Verantwortung trägt hierbei die anweisende Behörde. Da ein staatliches Anweisungsrecht besteht, und durch dieses die eigene Verantwortung und das eigene Ermessen des Selbstverwaltungskörpers in Fortfall kommt, kann es sich bei der Ausführung von Auftragsangelegenheiten niemals um Selbstverwaltung handeln.[23])

Neben der Gelderspamis gibt die Auftragsverwaltung dem Staat die Möglichkeit einer wesentlich strafferen Lenkung und einer größeren Einflußnahme. Es gehört zum Wesen des autoritären Staates, daß überall da, wo er sich aus Gründen des öffentlichen Wohles gezwungen sieht, in die Wirtschaft einzugreifen, er aus Selbstverwaltungs- Auftragsangelegenheiten macht. Bedient sich der Staat bei solchen Eingriffen der in der Wirtschaft tätigen Kräfte und Erfahrungen, so verlieren seine Maßnahmen an Härte. „Damit kommt der Selbstverwaltung in der Wirtschaft von der staatlichen Auftragsseite her eine bisher unbekannte Bedeutung zu".[24])

Die Gegenüberstellung von echten Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten zeigt einmal § 3 der Satzung der Reichswirtschaftskammer und zum anderen § 2 Abs. 3 der Deutschen Gemeindeordnung.

Die Übertragung von Auftragsangelegenheiten kann nach der Deutschen Gemeindeordnung nur durch Gesetz erfolgen.[25]) Die Übertragung durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsanweisungen ist ausgeschlossen.[26]) Dagegen sind die Befugnisse des Reichswirtschaftsministers in der gewerblichen Wirtschaft viel weiter. § 2 des Gesetzes vom 27. 2. 1934 in Verbindung mit den §§ 15 und 42 der 1. DVO vom 27. 11. 1934 geben diesem die Berechtigung, auch durch Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften dem Selbstverwaltungskörper Aufgaben zu übertragen. Der Reichswirtschafts-

---

22) Schack, Die Auftragsverwaltung als Mittel der Staats- und Verwaltungsführung, in: Deutsche Verwaltungsblätter 1936 S. 438.

23) Vgl. Peters S. 190; Schack a. a. O. S. 438; Vogel a. a. O. S. 21; besonders Steimle, Über Begriff und Wesen deutscher Selbstverwaltung in: Verwaltungsarchiv 1936 S. 24.

24) Frielinghaus, Die Selbstverwaltung in der gewerblichen Wirtschaft in: Reich und Länder 1937 S. 110.

25) § 2 Abs. 3.

26) Strutz-Sommer in Pfundtner-Neubert I e 2 Anm. 4 zu § 2.

minister kann auch auf Grund gesetzlichen Auftrages dem Selbstverwaltungskörper Aufgaben zuweisen und sich dabei eine allgemeine Anweisungsbefugnis vorbehalten. Diese Art der Aufgabenübertragung finden wir im Erlaß vom 12. November 1936. Es wird darin bemerkt, daß sich in Zukunft das Wirtschaftsministerium auf die Aufstellung allgemeiner wirtschaftspolitischer Richtlinien beschränken soll, „während die Ausführung der Weisungen den Gruppen und Kammern in eigener Verantwortung“[27]) obliegen soll. Vor Beginn von Arbeiten auf technischem oder betriebswirtschaftlichem Gebiet ist im Einvernehmen mit dem zuständigen Sachbearbeiter ein Arbeitsplan aufzustellen.[28]) Der Leiter der Gliederung trägt die Verantwortung für die fristgemäße Durchführung der Arbeiten. Die Bewegungsfreiheit des Selbstverwaltungskörpers bei der Ausführung der gestellten Aufgaben ist also verschieden groß. Die Aufgaben letzterer Art gehören nicht zu den echten Selbstverwaltungsangelegenheiten. Da aber ihre Erledigung unter eigener Verantwortung, jedoch nicht mehr nach freiem Ermessen, geschieht, sind sie zweckmäßig als unechte Selbstverwaltungsangelegenheiten zu bezeichnen.[29])

§ 16.

2. Die Aufgaben der beiden Wirtschaftsgruppen im allgemeinen.

Die Wirtschaftsgruppen „Privatversicherung“ und „Öffentlich-rechtliche Versicherung“ sind auf fachlichem und wirtschaftspolitischem Gebiete tätig. Sie beraten und betreuen ihre Mitglieder in Steuer-, Devisen- und Arbeitsfragen. Gerade hier ist es notwendig, daß die Gruppen durch Vorschläge, Anregungen und Verhandlungen mit den zuständigen Behörden entsprechend den Besonderheiten des Versicherungswesens zweckmäßige Regelungen herbeizuführen versuchen. Daneben sind die Gruppen für die verschiedensten Dienststellen Begutachter in versicherungsfachlichen Fragen. — Das Gebiet der Betreuung der Mitglieder ist äußerst umfangreich, da die Gruppen in die tägliche Arbeit eingeschaltet worden sind.

Darüberhinaus haben die Gruppen die Aufgabe, die Versicherungswirtschaft als Ganzes zu fördern. Hierbei ist zunächst an die

---

27) Erlaß vor I.

28) Erlaß I.

29) Frielinghaus in: Reich und Länder 1937 S. 111 nennt diese Aufgaben: „Selbstverwaltungsangelegenheiten auf Grund gesetzlichen Auftrages mit allgemeiner Anweisungsbefugnis des RWiMi“.

Schaffung allgemeiner Buchhaltungsrichtlinien und die Verbesserung der Statistik zu denken. Die Gruppen haben viel statistisches Material von den aufgelösten Verbänden erhalten, das sie aufbereiten und durch Erhebungen bei ihren Mitgliedern weiter verbessern.[1]) Das Schwergewicht der Schadens- und Betriebsstatistik liegt bei den Fachgruppen, die das Zahlenmaterial ihres Zweiges zu brauchbaren Unterlagen für die Prämienberechnung bzw. für eine sichere Prämienschätzung verarbeiten.

Die Gruppen haben sich auch in den Dienst der Schadensverhütung gestellt und arbeiten mit der „Reichsarbeitsgemeinschaft Schadenverhütung" zusammen. Besonders seitens der Fachgruppe Kraftfahrzeugversicherung erfolgt eine Unterstützung des NSKK, das bei der Verkehrsunfallverhütung und der Verkehrserziehung tätig ist. Gemeinsam mit dem Verband öffentlicher Feuerversicherungsanstalten hat die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung die Stiftung „Preußische Feuerlöschkasse" mit dem Zweck geschaffen, das Feuerlöschwesen in seiner technischen Ausrüstung und in der Ausbildung der Mannschaften zu fördern.

Die Gruppen arbeiten gemeinsam mit ihren Mitgliedern Musterbedingungen, Musteragenturverträge usw. aus. So ergänzen sie in wirksamer Weise die Arbeiten des Reichsaufsichtsamtes.

Im Interesse der Erweiterung des Versicherungsgedankens im deutschen Volke haben die Gruppen Gemeinschaftseinrichtungen für die Werbung geschaffen.

Die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung beobachtet eingehend die Entwicklung des ausländischen Versicherungswesens. Durch Verhandlungen mit den zuständigen deutschen Stellen versucht sie Erleichterungen für das Auslandsgeschäft der deutschen Versicherungswirtschaft zu erreichen. Organisatorisch ist diese Zielsetzung durch die Bildung einer Abteilung „Ausland" in der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung zum Ausdruck gebracht worden. Die Abteilung arbeitet in Gemeinschaft mit der Vereinigung der Deutschen Auslandsversicherer.

Umfangreich ist die Tätigkeit der Gruppen bei der Schaffung einer lauteren Werbung, eines gesunden Wettbewerbs und eines sauberen Außendienstes. In gemeinsamer Arbeit sind die beiden Wirtschaftsgruppen bestrebt, den bisher bestehenden scharfen Wettbewerb zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Unternehmungen

---

1) So übernahm die Fachgruppe Lebensversicherung die „Statistische Zentralstelle" des Verbandes deutscher Lebensversicherungsgesellschaften (Geschäftsbericht FGr. S. 96).

zu mildern und in gesunde Bahnen zu lenken. Ihre Aufgabe ist es, ihre Mitglieder zu einem Wettbewerb im nationalsozialistischen Sinne, d. h. zum L e i st u n g s wettbewerb zu erziehen.

Abschnitt C.

Die Aufgaben der Staatsaufsicht und der Wirtschaftsgruppen im einzelnen. Feststellung von Überlagerungen und Abgrenzung.

§ 17.

Zulassung zum Geschäftsbetrieb.

A. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde.

a) Vor der Änderung von 1937.

Seit der Einführung der Versicherungsaufsicht im Jahre 1901 galt der Grundsatz der Gründungsfreiheit. Neue Unternehmungen mußten zugelassen werden, wenn sie die gesetzlichen Vorschriften erfüllten, die Belange der Versicherten gewahrt werden konnten und der Geschäftsbetrieb den Gesetzen und den guten Sitten nicht widersprach. Die einzige Einschränkung war, daß die Zulassung von der Stellung einer angemessenen Sicherheit abhängig gemacht werden konnte.

Der Grundsatz der Gründungsfreiheit entsprach der wirtschaftlichen Einstellung der damaligen Zeit. Der Einzelne stand im Vordergrund. Die Belange der gesamten Wirtschaft und das Wohl des Volkes wurden dabei nicht berücksichtigt.

b) Das Änderungsgesetz zum VAG vom 5. März 1937

beseitigt die Gründungsfreiheit und führt die Bedürfnisprüfung vor der Zulassung eines Unternehmens ein.

In Preußen gab es schon einmal bis zum Jahre 1859 eine Bedürfnisprüfung. Der Erlaß vom 2. 7. 1859[1]) hebt die Order vom 5. 1. 1847[2]) auf. Es wird darin bestimmt, „daß fortan die Erörterung der Bedürfnisfrage bei Versicherungsgesellschaften aller Art, namentlich bei Lebens- und Feuerversicherungsgesellschaft, nicht mehr ein-

1) Preuß. Gesetzes-Sammlung 1859 S. 394.
2) Preuß. Gesetzes-Sammlung 1847 S. 32.

treten soll, gleichviel, ob es sich um die Konzessionierung und respektive um die Zulassung derselben zum Geschäftsbetrieb oder um die Errichtung neuer Agenturen handelt . ." Die Order von 1847 bezieht sich besonders auf die Errichtung neuer Agenturen. Die Zulassung konnte nach dieser Bestimmung versagt werden, „wenn nach einer allgemeinen Würdigung der Verhältnisse des Ortes und der Umgebung anzunehmen war, daß für die Bedürfnisse des Publikums durch die vorhandenen Agenturen bereits hinreichend gesorgt sei . . .".

Die Bedürfnisprüfung im Versicherungswesen ist — abgesehen von dem preußischen Vorgang — erst verhältnismäßig spät eingeführt worden.[3])

Der Einführung der Bedürfnisprüfung im Versicherungswesen liegt zunächst der allgemeine Gedanke zu Grunde, Fehlleitungen von Kapital zu verhindern. Darüber hinaus waren die besonderen Verhältnisse im Versicherungswesen maßgebend. Jede Neugründung und/oder Betriebserweiterung kann eine Einengung der Arbeitsmöglichkeiten für die bestehenden Unternehmungen bedeuten. Das führt zu einer Verschärfung des Wettbewerbs, der dann eine Erhöhung der Verwaltungskosten nach sich zieht.[4]) Dadurch verteuert sich der Versicherungsschutz. Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörden, die Errichtung und Erweiterung von Unternehmungen nur dann zuzulassen, „wenn es unter Berücksichtigung der örtlichen und gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse gerechtfertigt erscheint".[5])

Der Reichswirtschaftsminister hat am 24. April 1937 Richtlinien zu diesem Änderungsgesetz aufgestellt.[5]) Danach ist das Bedürfnis für Neugründungen grundsätzlich zu verneinen, denn die große Anzahl bestehender Unternehmungen ist in der Lage, ausreichenden Versicherungsschutz zu gewähren. Jeder Antrag auf Errichtung eines Unternehmens muß unter „Anwendung eines strengen Maßstabes" auf das Vorliegen eines Bedürfnisses hin geprüft werden. Dabei sind nicht nur die Verhältnisse auf dem Gebiete der Versicherungswirtschaft zu berücksichtigen, sondern darüber hinaus muß ein Bedürfnis für die gesamte Volkswirtschaft vorhanden sein. Die Aufsichtsbehörden müssen bei einer solchen „wirtschaftspolitischen Lenkung

---

3) Das Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen vom 15. Juli 33 (RGBl. I S. 488) und das Reichsgesetz über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1203) führen die Bedürfnisprüfung ein. Der Grundgedanke dieser Gesetze ist, Fehlleitungen von Kapital zu verhindern, das dann nicht wirtschaftlich verwandt worden ist, wenn für die Errichtung und/oder die Betriebserweiterung kein volkswirtschaftliches Bedürfnis besteht.

4) Vgl. Matthes in Pfundtner-Neubert III e 4 S. 8.

5) M. Bl. f. Wi. 1937 Nr. 10 S. 119 ff.

und Ausrichtung des Versicherungswesens entsprechend den wirtschaftspolitischen Zielen der Reichsregierung[6]) verfahren. Die Bedürfnisprüfung darf nicht den Fortschritt in der Wirtschaft oder im Versicherungswesen hemmen. Das Marschtempo der Versicherungsunternehmen wird durch die Wirtschaft bestimmt. Neue Erfindungen, neue Verfahren und neu auftretende Risiken lassen neue Versicherungs-Bedürfnisse entstehen. Das Versicherungswesen muß dem Unternehmer zur Erfüllung seiner Aufgaben das Risiko, das ihn in seinen Entscheidungen hemmen kann, von den Schultern nehmen. Zulassungen neuer Unternehmen oder Erweiterung des Geschäftsbetriebes sind dann gerechtfertigt, wenn ein bisher unbekannter oder noch nicht erprobter Versicherungszweig betrieben werden soll, der im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt.[7])

Soll ein Unternehmen nur auf den Wirkungskreis eines Berufsstandes oder eines Zweiges desselben oder auf einen konfessionell oder sonstwie begrenzten Bevölkerungsteil beschränkt werden, so liegt, wie der Erlaß feststellt, dafür kein Bedürfnis vor, denn „Unternehmungen dieser Art führen zu einer Auslese von Wagnissen, die den gesunden Gesamtausgleich im Versicherungswesen verhindert und auch dem Gedanken der Volksgemeinschaft zuwiderläuft". Die Betonung liegt bei dieser Begründung auf dem p o l i t i s ch e n Gesichtspunkte.[8]) Als Folge des sich nach 1933 vollziehenden ständischen Aufbaus der Wirtschaft waren Bestrebungen im Gange, das Versicherungswesen s t ä n d i s ch aufzuspalten. Das mußte verhindert werden.

Ganz anders läuft die Entwicklung in der Sozialversicherung. Das Neuaufbaugesetz hat die berufsständische Versicherung gelassen. — Für die Privatversicherung kann aber nicht völlig auf Unternehmungen, die sich in ihrem Wirkungskreis auf einen Berufsstand beschränken, verzichtet werden. Ein solches Unternehmen ist eher in der Lage, die in dem bestimmten Berufsstande auftretenden Gefahren durch geeignete Maßnahmen abzustellen oder zumindest den Schadensverlauf besser einzudämmen. Daß die Beschränkung auf einen Berufsstand oder auf einen konfessionell begrenzten Bevölkerungsteil zu einer Auslese von Wagnissen führen müsse und daß damit der gesunde Wagnisausgleich verhindert würde, wird sich dann nicht behaupten lassen, wenn der Begriff des Berufsstandes und der des be-

---

6) F r o m m , Die Bedürfnisprüfung im Versicherungsgewerbe i n „Der Deutsche Volkswirt". Sonderbeilage v. 15. Okt. 37; 19. Folge S. 8.

7) Vor grundsätzlichen Entscheidungen hat das RAA die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung gehört (VA 38/58).

8) v. d. Thüsen, Wandlungen der Deutschen Versicherungsaufsicht 1931 bis 1937 i n Z. f. d. g. V. W. 1938 S. 80.

grenzten Bevölkerungsteils genügend weit gefaßt wird und wenn weiterhin das Unternehmen einen genügend großen Teil Personen davon versichert.[9])

Der Erlaß birgt in sich die Gefahr, daß die Bedürfnisfrage zu stark von dem Gedanken beeinflußt wird, daß die Versicherungswirtschaft schon übersetzt sei, weil weit über 2500 Unternehmen beständen. Nach dem Geschäftsbericht der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung 1935—1937[10]) hat die Wirtschaftsgruppe etwa 3 500 Mitglieder erfaßt. Daneben bestehen noch 107 öffentlich-rechtliche Versicherungen.[11]) Die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung hat 2 526 Versicherungsunternehmungen statistisch erfaßt. 1936 betrug die Gesamtprämien-Einnahme aus dem direkten deutschen Geschäft zuzüglich Nebengebühren 2,06 Milliarden RM. Werden die Unternehmungen nach Größenklassen auf Grund ihrer Prämien-Einnahmen geordnet und ihre Gesamtprämien-Einnahmen in Beziehung zum Gesamtprämien-Aufkommen des Jahres 1936 gesetzt, so ergibt sich folgendes Bild:[12])

Größenklassen	Zahl der Wi.Gr. Mitglieder	Prämien-Einnahmen*)	in % der Gesamtsumme
unter 1 000 RM**)	504	247 338	0,01
1 000— 10 000 RM	902	3 111 668	0,15
10 000— 50 000 RM	360	8 588 836	0,42
50 000— 150 000 RM	170	14 715 950	0,71
150 000— 300 000 RM	62	22 000 542	1,07
300 000— 500 000 RM	58	46 973 289	2,27
500 000—1 000 000 RM	66	12 999 550	0,63
über 1 000 000 RM	214	1 867 135 058	90,38
Ausländer***)	190	90 046 262	4,36
	2 526	2 065 818 493	100,00

*) Prämieneinnahmen aus dem direkten deutschen Geschäft einschließlich Nebengebühren.
**) Prämieneinnahmen 1936.
***) 97 ausländische Gesellschaften.

Von einer Übersetzung des Versicherungwesens, wie es im ersten Augenblick scheinen mag, läßt sich nicht so ohne weiteres sprechen. Von der großen Zahl von Versicherungsunternehmungen waren 1936 214 Gesellschaften Träger von allein 90,4 % des Gesamtprämien-Einkommens. Der kleine Rest von 9,6 % des Gesamtprämieneinkommens wurde jedoch von 2 312 Unternehmen aufgebracht.

9) v. d. Thüsen, Wandlungen der Versicherungsaufsicht in: Z. f. d. g. V W. 1938 S. 80.
10) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 28.
11) Wagenführ a. a. O. S. 90.
12) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 30.

Diese Aufstellung zeigt, daß es ein falsches Bild gibt, wenn bei der Bedürfnisprüfung von der Anzahl der Unternehmungen ausgegangen wird. Der Wert der vielen kleinen Vereine darf nicht allein nach ihren Prämieneinnahmen und nach ihrem versicherungstechnisch einwandfreien Aufbau bemessen werden. Hier treten andere Momente in den Vordergrund. So machte das Reichsaufsichtsamt bei der Beaufsichtigung kleinerer rheinischer Kaskoversicherungsvereine folgende Feststellung:[13])

„Die Mitgliederzahl ist schon wegen des hohen Einkaufgeldes bei den einzelnen rheinischen Vereinen gering. Der Wert der versicherten Fahrzeuge hingegen ist vielfach recht hoch. Eine Rückdeckung findet — von besonders gefährlichen Strecken abgesehen — nicht statt. Das Fehlen einer breiten Grundlage könnte Zweifel an der Lebensfähigkeit dieser Vereine erregen. Eine sorgfältige Auswahl unter den Neuaufzunehmenden und die gegenseitige Beobachtung hat sich aber bei den meisten Vereinen so bewährt, daß sie im Laufe der Jahre namhafte Mittel angesammelt haben, die ihnen eine ansehnliche Widerstandskraft verleihen.“

Wagnisauslese und gegenseitige Beobachtung sind die Vorteile, die für diese örtlich begrenzten Vereine sprechen. Darin liegt die Stärke insbesondere der vielen kleineren Tierversicherungsvereine. Solche Unternehmungen sind lebensfähig, wenn sie geeignete Rückversicherungen eingehen.[14])

Die vielen Sterbe- und Pensionskassen sind von Menschen, die sich nahe stehen, aus dem Gedanken gegenseitiger Unterstützung entstanden. Das sind Regungen echten Gemeinschaftsgeistes. Das Reichsaufsichtsamt legt an diese Einrichtungen allzu sehr „den exakten Maßstab der Versicherungstechnik“.[15]) Vor allem geht die Aufsichtsbehörde gegen die Kassen, die auf dem Umlageverfahren aufgebaut sind, unnachsichtig vor. „Wir sind, glaube ich, in ein etwas falsches Fahrwasser geraten, indem wir solche Einrichtungen allzu sehr unter dem

---

13) VA 06/62.

14) In Sachsen, Baden und Bayern bestehen öffentl.-rechtliche Rückversicherungseinrichtungen, deren Aufgabenkreis auf die Gebiete der betreffenden Länder beschränkt ist. — Der Reichsnährstand hat für das ganze Deutsche Reich eine Anstalt für Rückversicherung örtlicher Tierversicherungsvereine AG auf ein Grundkapital von 400 000.— RM gegründet. Sämtliche Aktien befinden sich im Besitz des Reichsnährstandes (vgl. Beinzger, Walter, Die Tierlebensversicherung durch kleinere Vereine, Berlin-Leipzig 1936, S. 42 ff.). So wird für die kleineren Tierversicherungsvereine der notwendige Wagnisausgleich erzielt.

15) Moldenhauer, Die Großen und die Kleinen in Versicherungspraxis S. 94.

Gesichtswinkel der Versicherungsunternehmung und zu wenig unter sozialem Aspekt betrachten."[16])

Die Erweiterung des Geschäftsbetriebes in sachlicher und örtlicher Hinsicht unterliegt nach dem Erlaß auch der Bedürfnisprüfung.[17]) Es soll bei kleineren Vereinen von geringem Umfange, namentlich bei kleineren Nebenkassen und berufsständischen Versicherungseinrichtungen, nach Möglichkeit statt der Erweiterung des Geschäftsbetriebes auf eine Verschmelzung mit anderen Unternehmen oder auf die Übertragung des Versicherungsbestandes auf andere Unternehmen hingewirkt werden. Der leitende Gesichtspunkt dieser Bestimmung ist, einen größeren Wagnisausgleich zu erzielen. Anknüpfend an die Frage der optimalen Betriebsgröße muß hier darauf aufmerksam gemacht werden, daß im allgemeinen für eine solche Bestandsübertragung keine Großunternehmen in Frage kommen.[18]) Es sollten dabei die Mittelbetriebe und die Schaffung solcher besonders berücksichtigt werden, denn „die Mittelbetriebe pflegen erfahrungsgemäß auf einen gleichmäßigeren Geschäftsgang Wert zu legen und bilden insofern neben den Pionieren unter den größeren Betrieben den Kern des wirtschaftlichen Mittelstandes".[19])

Die Anträge auf Errichtung, Erweiterung des Wirkungskreises eines Versicherungsunternehmens oder auf Bestandsübertragung werden von der zuständigen Aufsichtsbehörde geprüft. Um aber die Anordnung des Reichswirtschaftsministers nach gleichen Grundsätzen bei der Prüfung des gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisses sicherzustellen, sind die Landesaufsichtsbehörden angewiesen, in Fällen, in denen es zweifelhaft ist, ob dem Antrag noch nach den Richtlinien

---

16) Moldenhauer a. a. O. S. 94/95.

17) Hat ein Unternehmen die formelle Erlaubnis zum Betrieb eines Versicherungszweiges oder für die räumliche Erweiterung seines Geschäftsgebietes erhalten, aber längere Zeit keinen Gebrauch davon gemacht, so hat das Reichsaufsichtsamt in ständiger Übung bei der tatsächlichen Ausnutzung der Erlaubnis die Einholung einer neuen Genehmigung für erforderlich gehalten. (VA 38/57.)

Durch Rundschreiben vom 10. Januar 1937 hat das Reichsaufsichtsamt in Ergänzung des Bedürfniserlasses angeordnet, daß die Unternehmungen die Erweiterung ihres Wirkungskreises auch dann anzuzeigen haben, wenn sie die ihnen schon erteilte Genehmigung nunmehr ausnutzen wollen.

18) Hierbei spielt auch die Frage eine Rolle, welche Betriebsgröße wirtschaftlich gesehen die zweckentsprechende und rentable, d. h. optimale ist. Wie Wagenführ mitteilt (S. 59), haben amerikanische Untersuchungen festgestellt, daß große Unternehmen nicht billiger arbeiten, wie allgemein angenommen wurde. Der Gesichtspunkt der optimalen Betriebsgröße sollte daher bei Anträgen auf Zulassung von Geschäftserweiterungen und Zusammenlegung von Unternehmungen nicht außer Acht gelassen werden.

19) Wagenführ a. a. O. S. 60.

stattzugeben ist, eine Stellungnahme des Reichsaufsichtsamtes einzuholen. Die Landesaufsichtsbehörden sollen nicht ohne wichtigen Grund von diesem Gutachten abweichen.[20])

Eine weitere Voraussetzung für die Zulassung eines Versicherungsunternehmens ist, daß die Inhaber und die Geschäftsleiter ehrbar sind und eine genügende fachliche Vorbildung für diesen Posten haben.[21]) Geschäftsleiter sind die Vorstandsmitglieder und ihre Stellvertreter. Das gilt auch für die Hauptbevollmächtigten bei ausländischen Unternehmungen, die im Inlande zum Geschäftsbetrieb zugelassen sind.[22])[23])

Mit dem Antrag auf Zulassung zum Geschäftsbetrieb muß der Geschäftsplan vorgelegt werden. Aus dem Geschäftsplan muß die Aufsichtsbehörde ersehen können, ob der Geschäftsbetrieb sich im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften bewegt und ob die Interessen der Versicherungsnehmer ausreichend gewahrt werden können.[24]) Neben anderen Geschäftsunterlagen sind die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag, auf denen das Unternehmen beruht, und die allgemeinen Versicherungsbedingungen und die fachlichen Geschäftsunterlagen, wenn diese nach der Art der Versicherung erforderlich sind, besonders einzureichen. Zum Geschäftsplan gehören demnach alle die Unterlagen, die es der Aufsichtsbehörde ermöglichen, den Geschäftsbetrieb 1. nach der rechtlichen, 2. nach der wirtschaftlichen (finanziellen) und 3. der technischen (fachlichen) Seite hin zu prüfen.

Zum r e c h t l i c h e n B e s t a n d t e i l gehört bei Versicherungsunternehmungen gesellschaftlicher Art die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag. Daraus geht die Rechtsform, unter der die Versicherungsgeschäfte betrieben werden sollen, hervor.[25])

---

20) Die Landesaufsichtsbehörden sind gehalten, Bestandsänderungen der von ihnen beaufsichtigten Unternehmungen dem RAA mitzuteilen. Damit ist gewährleistet, daß eine Zentralstelle den Zu- und Abgang von Unternehmungen übersehen und — wenn es notwendig erscheint — dem RWiM über entstehende Mängel Bericht erstatten kann.

21) § 8 Ziff. 1 VAG.

22) Vgl. Matthes i n Pfundtner-Neubert III, 4 e Anm. 2 zu § 8 S. 10.

23) Die Prüfung der Ehrbarkeit und der fachlichen Vorbildung ist bei einem Wechsel der Inhaber oder der Geschäftsleiter nicht ausdrücklich vorgesehen. Das ist auch nicht notwendig, da die Aufsichtsbehörde auf Grund der §§ 81, 89 VAG hinsichtlich der Leitung des Versicherungsbetriebes eingreifen kann.

24) (§ 5 Abs. 2 VAG.) Vgl. Moldenhauer, Die Aufsicht S. 74 und Höpfner, Der Geschäftsplan der Versicherungs-Unternehmungen, Diss. Hamburg 1933 S. 14.

25) Die Lebens-, Unfall-, Haftpflicht-, Feuer-, Hagelversicherung dürfen nur durch Aktiengesellschaften oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit betrieben werden (§ 7 VAG).

Weiterhin gehören zum rechtlichen Bestandteil die allgemeinen Versicherungsbedingungen. Sie sind eine „Zusammenfassung von Vorschriften, die sich als ein von vornherein feststehender, typischer, bei umfangreichen Gruppen von Versicherungen regelmäßig wiederkehrender Vertragsinhalt darstellen."[26])

Im Einzelfall darf aus besonderen Gründen von den Allgemeinen Versicherungsbedingungen abgewichen werden. Eine solche Abänderung ist nicht genehmigungspflichtig.[27]) Soll aber eine Abänderung Inhalt eines jeden Vertrages werden, d. h. eine planmäßige sein, so muß dies durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden, denn der Geschäftsplan soll die Planmäßigkeit des Geschäftsbetriebes sichern.[28])

Der finanzielle Bestandteil des Geschäftsplanes legt die dauernde Erfüllbarkeit der künftigen Verpflichtungen dar, soweit nicht schon die Satzung oder der Gesellschaftsvertrag darüber Bestimmungen enthält. Es ist die Höhe des Aktienkapitals (Grundkapital) oder die Höhe des Gründungsstockes bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit anzugeben. Ferner wird die Höhe der Ansammlung einer Verlustrücklage und die eines Organisationsstockes bestimmt. Zu den finanziellen Geschäftsunterlagen zählt auch die Festlegung der Grundsätze für die Gewinnbeteiligung[29]) und die Angabe der Leistungen, die an die Versicherten bewirkt werden sollen.

Der technische (fachliche) Bestandteil enthält die mathematischen Grundlagen, soweit sie nach Art der Versicherung notwendig sind. So müssen in der Personenversicherung die Grundsätze für die Berechnung der Prämien und für die Errechnung der Deckungsrücklage (Prämienreserven) angegeben werden.[30]) Das Gesetz schreibt keine Methode für die Berechnung vor. Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörde, in jedem Fall die vorgelegten Rechnungsgrundlagen auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu prüfen, d. h. es muß die dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge gewährleistet sein.

Die technischen Unterlagen werden bei kleinen Vereinen (kleine Kranken- und Sterbekassen) im Interesse der Kostenersparnis nicht gefordert, wenn Referenten des Reichsaufsichtsamtes die technische Prüfung selbst durchführen.[31])

---

26) Königs-Petersen § 4 Anm. 4 S. 149.

27) Berliner-Fromm § 13 Anm. 2b zu § 13 S. 204, Königs-Petersen S. 246.

28) Höpfner a. a. O. S. 63.

29) VA 10/125.

30) §§ 11, 12 VAG.

31) VA 09/175.

In der Sachversicherung ist die Prämienberechnung als zum Geschäftsplan gehörend **nicht** vorgeschrieben worden.[32]) Die Höhe der Prämien wird von den Vertragsparteien bestimmt.[33]) Das schließt jedoch nicht aus, daß die Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Prämienbemessung Auflagen bei der Zulassung oder auch später machen kann.[34]) Im Gegensatz zur Lebensversicherung können die Prämientarife in der Sachversicherung leichter abgeändert werden. Verteuert sich der Versicherungsschutz, so muß der Reichskommissar für die Preisbildung (bzw. das Reichsaufsichtsamt als dessen Helfer) die Prämienerhöhung genehmigen.

Dem Geschäftsplan kommt eine weitgehende Bedeutung bei der laufenden Beaufsichtigung des Unternehmens zu. Der genehmigte Geschäftsplan enthält materielles Recht, dessen Befolgung von der Aufsichtsbehörde überwacht wird. Der Plan ergänzt die Rahmenbestimmungen des VAG, indem er einzelne konkrete Tatbestände aufstellt. Der Geschäftsplan ist „Grundgesetz des gesamten Geschäftsbetriebes".[35]) Die Aufsichtsbehörde ist an den einmal genehmigten Geschäftsplan nicht gebunden. Sie kann, wenn sich eine Gefährdung der Interessen der Versicherten herausstellt, die Abänderung desselben verlangen und hat auch die Möglichkeit, ihre Anordnungen zu erzwingen.

c) Die Wirkungen der Zulassung.

Die Wirkungen der Zulassung sind bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit und Aktiengesellschaften verschieden.

Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit wird schon mit der Zulassung rechtsfähig (§ 15 VAG) und ist in das Handelsregister einzutragen.

Die Aktiengesellschaft erlangt erst die Rechtsfähigkeit mit der Eintragung in das Handelsregister (§ 34 Akt.Ges.).

Die Entscheidung der Aufsichtsbehörden über die Zulassung zum Geschäftsbetrieb bindet die Gerichte. Für den Registerrichter besteht eine Prüfungspflicht nur insoweit, als er die Zulässigkeit der Anmeldung überhaupt prüfen muß, ferner seine eigene Zuständigkeit (§ 57 FGG), die Berechtigung des Anmeldenden (z. B. Legitimation) und die formellen Anforderungen.

---

32) Vgl. u. a. Berliner-Fromm Anm. 1 zu § 11 S. 177.
33) Vgl. auch VA 24/56.
34) VA 25/98.
35) Höpfner a. a. O. S. 62.

B. Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen.

In den Bereich des Zulassungsverfahrens greifen die Wirtschaftsgruppen nur in wenigen Fällen über. Dies ist darin begründet, daß das Hauptgewicht der Zulassung bei der Prüfung der technischen Unterlagen liegt.

Die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung hat durch eine Umfrage an die Mitglieder festgestellt, wieviel Unternehmungen ihren Umfang des Geschäftsbetriebes nicht voll ausgenutzt haben.[36])

Die zur Wirtschaftsgruppe Privatversicherung gehörende Fachgruppe Lebensversicherung, Pensionskassen, Sterbekassen hat den Sonderausschuß Sterbekassen mit der Ausarbeitung von Mustersatzungen und -bedingungen beauftragt.[37]) Einheitliche Vorschriften sind vom Reichsaufsichtsamt für die Sterbekassen bisher noch nicht geschaffen worden.

C. Abgrenzung.

Bei der Schaffung von Mustersatzungen und -bedingungen für die Sterbekassen handelt es sich um Maßnahmen, die die Versicherten unmittelbar betreffen. Das gehört ausschließlich zum Aufgabengebiet der Staatsaufsicht. Die Fachgruppe kann zwar diese Satzungen und Bedingungen ausarbeiten, sie müssen aber den einzelnen zuständigen Aufsichtsbehörden vorgelegt und von diesen erlassen werden. Solange noch keine zentrale Aufsichtsbehörde besteht, ist dieser Weg umständlich und es ist nicht sicher, ob jede Aufsichtsbehörde die von der Fachgruppe ausgearbeiteten Bestimmungen in der vorgeschlagenen Form erläßt.

Würde nun eingewendet, daß die vielen Sterbekassen zum größten Teil von der Fachgruppe, also einer Stelle erfaßt sind, während die Aufsicht über die Kassen von verschiedenen Behörden ausgeübt wird, es also im Interesse einheitlicher Bestimmungen zweckmäßiger wäre, wenn die Fachgruppe die Mustersatzungen und -bedingungen einführen würde, dann würde ein Selbstverwaltungskörper der Aufsichtsbehörde vorschreiben, wie die Aufsicht zu führen wäre, weil die Mustersatzung und -bedingungen ein Teil des Geschäftsplanes sind und Vorschriften des VAG in materieller Hinsicht ergänzen. Hinzu käme noch, daß die Aufsichtsbehörde auch in bestehende Geschäftspläne

36) Durch die Umfrage stellte sich heraus, daß 43 private Versicherungsunternehmen praktisch Versicherungszweige nicht betreiben, zu deren Betrieb sie eine formelle Genehmigung erhalten hatten, und daß 16 Gesellschaften in einem kleineren Gebiet als von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt war, arbeiten (Geschäftsbericht WiGr. S. 71).

37) Geschäftsbericht Fachgruppe S. 34.

eingreifen kann (§ 81 a VAG). Das Ziel, eine einheitliche Satzung und einheitliche Bedingungen zu erhalten, würde auch auf diesem Wege nicht erreicht werden.

Dieses eine Beispiel zeigt schon, welche Fragen bei einem Eingriff des Selbstverwaltungskörpers in Dinge auftauchen, die den Versicherungsnehmer unmittelbar betreffen, — d. h. die für den Versicherungsbetrieb typischen (technischen) Grundlagen —, und daß hier die Grenze liegt.

Bei der Prüfung des Bedürfnisses werden nicht typisch versicherungstechnische Fragen, also Fragen, die den Versicherungsnehmer unmittelbar betreffen, behandelt. Vielmehr wird hier die Aufsichtsbehörde auf wirtschaftspolitischem Gebiet tätig. Damit überschreiten die Aufsichtsbehörden — wenn auch auf Grund ausdrücklicher Zuweisung durch den Reichswirtschaftsminister — die oben im § 6 theoretisch festgestellte Grenze der Staatsaufsicht. Mit der Prüfung des Bedürfnisses greift die Staatsaufsicht in den Aufgabenkreis der wirtschaftlichen Selbstverwaltung über, deren Betätigung auf wirtschaftspolitischem Gebiete ihren Schwerpunkt hat. Von diesem Standort aus gesehen, liegt es nahe, den Gruppen die Prüfung des Bedürfnisses als Selbstverwaltungsaufgabe zu übertragen. Jedoch ist eine solche Entscheidung aus verschiedenen Gründen abzulehnen.

Voraussetzung für eine ordnungsmäßige Bedürfnisprüfung ist eine ausreichende statistische Erfassung der einzelnen Versicherungszweige. Die darüber entscheidende Stelle muß die notwendigen Unterlagen über den Umfang der einzelnen Versicherungsunternehmungen und ihrer Leistungen besitzen.

Das Reichsaufsichtsamt verfügt über ausreichendes Zahlenmaterial sowohl über die Unternehmungen, die seiner Aufsicht unterstehen, als auch über die Unternehmungen, die unter Landesaufsicht stehen.[38]) Fernerhin haben die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten gemäß § 151 dem Reichsaufsichtsamt bestimmte Zählnachweise über ihren Geschäftsbetrieb einzureichen. —

Die beiden Wirtschaftsgruppen verfügen insgesamt über ein umfassendes Zahlenmaterial, da sie mehr Mitglieder haben als das Reichsaufsichtsamt beaufsichtigt. Den Wirtschaftsgruppen fehlt jedoch die Erfahrung auf statistischem Gebiete. Für das Reichsaufsichtsamt spricht noch, daß das Amt durch seine regelmäßigen Prüfungen die

---

38) § 150 VAG bestimmt, daß alle Unternehmungen, die nach dem VAG der Aufsicht unterliegen, dem RAA Zählnachweise einzureichen haben (Vom RAA werden jedoch nur die Zahlen der unter seiner Aufsicht stehenden Unternehmungen veröffentlicht).

Leistungsfähigkeit nicht nur des einzelnen Betriebes, sondern eines jeden Versicherungszweiges beurteilen kann.

Gegen die Prüfung durch die Wirtschaftsgruppen, ob ein Bedürfnis für die Gründung und/oder Erweiterung eines Unternehmens vorliegt, spricht der Charakter der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Sie ist eine Interessenvertretung. Die Leiter der einzelnen Gruppen sind führende Männer der Versicherungswirtschaft. Sie sind in Versicherunasunternehmungen tätig. Daher würde eine Prüfung des Bedürfnisses nicht so unabhängig erfolgen können wie durch eine Staatsbehörde, die über der Versicherungswirtschaft steht. — Aus allen angeführten Gründen ergibt sich, daß die jetzige Regelung der Bedürfnisprüfung zweckmäßig ist.

Die Aufsichtsmaßnahmen.

§ 18.

1. Die Sicherungsmaßnahmen.

A. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

Die Sicherungsmaßnahmen bezwecken die dingliche Sicherstellung der Ansprüche der Versicherten. Dabei muß zwischen Sach- und Personenversicherung unterschieden werden. Das VAG schreibt für die Lebensversicherung die Bildung eines Deckungsstockes (Prämienreservefonds) vor.[1]) Das wird im Abschnitt „Besondere Sicherungen" besprochen. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang auf die Kapitalanlagevorschriften der Aufsichtsbehörden einzugehen sein.

Sind die Sicherungen durch den allgemeinen Geschäftsbetrieb bedingt, so wird von allgemeinen Sicherungen gesprochen.

§ 19.

Die allgemeinen Sicherungen.

Bei der Gründung oder Erweiterung eines Unternehmens muß ausreichendes Grundkapital vorhanden sein. Die Höhe desselben bestimmt sich von Fall zu Fall und richtet sich nach dem Versicherungszweig. Daneben verlangt das Reichsaufsichtsamt die Stellung einer angemessenen Sicherheit in den Fällen, in denen ein Unternehmen aufsichtspflichtige und nichtaufsichtspflichtige Versicherungsgeschäfte

---

1) §§ 65 ff.

betreiben will.[1]) Insbesondere wird die Stellung einer Kaution beim Betrieb der Transportversicherung und der sonstigen Sachversicherungen durch e i n Unternehmen verlangt[2]), denn es kann eine Gefährdung der übrigen Versicherten eintreten, weil der Transport-Versicherung oft ein starker spekulativer Einschlag innewohnt.[3])

Um die finanzielle Sicherheit eines Unternehmens zu erhöhen, bestimmt § 37 VAG, daß für Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit eine Verlustrücklage (auch Reservefonds genannt) gebildet werden muß. Diese Verlustrücklage entspricht der gesetzlichen Reserve bei Aktiengesellschaften (§ 130 Akt.Ges.).[4]) Die Verlustrücklage dient zur Deckung außergewöhnlicher Verluste.

Es muß davon ausgegangen werden, daß die Schadenswahrscheinlichkeit nicht konstant bleibt. Das gilt besonders bei der Sachversicherung. So besteht die Möglichkeit, daß in einem gegebenen Zeitabschnitt ein Verlust eintritt, der auf einem zufälligen, nicht rechnungsmäßig zu erfassenden Schadensverlauf beruht. In einem solchen Falle wird von einem „Risiko der Unternehmung" (Moldenhauer) gesprochen.

Dieser Gefahr begegnet man durch den Sicherheitszuschlag, der in jede Prämie eingerechnet und der thesauriert wird. Aus diesem Sicherheitszuschlag werden die Rücklage für den schwankenden Jahresbedarf und die Katastrophenrücklage gebildet. Erstere soll den Schwankungsverlauf mehrerer Jahre decken. Dadurch sollen die in einem Jahre auftretenden Verluste ausgeglichen werden. Die Höhe der Rücklage wird nach versicherungsmathematischen Grundsätzen errechnet. — Die Katastrophenrücklage dient der Deckung außergewöhnlicher Verluste.

Im Gegensatz zum Deckungsstock bei Lebensversicherungsgesellschaften brauchen der Gründungsstock und die Verlustrücklagen nicht besonders verwaltet und angelegt zu werden. Im Interesse der Sicherung des Versicherungsnehmers hat das Reichsaufsichtsamt für die Anlegung dieser Kapitalien Richtlinien aufgestellt, die sich an die im § 68 aufgestellten Grundsätze eng anlehnen.[5]) Dabei ist auf eine vorsichtige Verteilung und Mischung der Vermögensanlage Wert gelegt. Die Anlagevorschriften überlassen es den einzelnen Unternehmungen,

---

1) VA 04/91; 05/34 S. 70 u. 75; 08/78; 24/27. Aus dem im § 8 Abs. 3 vorgesehenen Sonderfall (Entwurf Aktenstück 5 S. 182 und Aktenstück 244 S. 1720) ist durch die Praxis des Reichsaufsichtsamtes ein Regelfall geworden.

2) VA 23/14 u. 52; 24/24.

3) Moldenhauer, Aufsicht .... S. 65.

4) Berliner-Fromm Anm. 1 zu § 37 S. 338.

5) Die jetzt geltenden Richtlinien sind vom 10. März 1927 (VA 27 S. 143).

welche Anlagewerte sie bevorzugen wollen. Bei den Sachversicherungsgesellschaften kommt es im wesentlichen auf die Anlegung ihres Kapitals in schnell realisierbaren Werten an, denn die Versicherungsverträge erstrecken sich auf kurze Zeiten. Bei rechnungsmäßigem Verlauf werden sich am Ende der Vertragsdauer Leistung und Gegenleistung ausgleichen.[6])

Die Richtlinien begrenzen in einigen Fällen die Höhe der Anlage. So darf der Erwerb von Aktien, Schuldverschreibungen industrieller Unternehmungen, kurzfristiger Forderungen und der Erwerb von Grundstücken 50 %, im einzelnen 25 % der gesamten Vermögensanlage nicht übersteigen. Dadurch wird eine Spekulation mit diesen Vermögenswerten verhindert. Gleichzeitig wird eine „gemischte" Anlagepolitik gewährleistet, so daß Verluste, die auf dem Kapitalmarkt eintreten können, verteilt werden. Bei den Grundstücken handelt es sich um schwer realisierbare Werte. Solche dürfen nicht allzu groß sein, sonst kommt insbesondere eine Sachversicherung in Gefahr, illiquide zu werden. Die Richtlinien tragen zur Erhöhung der Sicherheit eines Unternehmens bei. Sie schränken aber für die Versicherungswirtschaft den Kapitalmarkt ein. Das kann gesamtwirtschaftlich gesehen nachteilig sein. Dadurch, daß ein Unternehmen von den Richtlinien mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde abweichen kann[7]), hat die Behörde die Möglichkeit, den bestehenden Bedürfnissen des Kapitalmarktes Rechnung zu tragen.

§ 20.

Die besonderen Sicherungen.

A. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

Die besonderen Sicherungen sind durch das VAG vorgeschrieben[1]) und gelten nur für die Personenversicherung. Das hat seinen Grund in der Zusammensetzung der Prämien. Diese enthalten neben der reinen Risikoprämie die sogenannte „Sparprämie". Nach Abzug der Risikoprämie und des Verwaltungskostenzuschlages bleibt die Sparprämie übrig. Während in der Sachversicherung das Risiko für eine

6) Simmer, Die öffentlich-rechtlichen Lebensversicherungsanstalten in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung ihrer Kapitalanlage. Diss. Frankfurt 1933 S. 10.

7) VA 36/85.

1) §§ 64 ff. — Die Berechnung der Prämie und die Zuführung der Sparprämie in den Deckungsstock wird laufend von der Aufsichtsbehörde überwacht. Die Grundlage der Berechnung gehört zum Geschäftsplan, so daß jede Änderung dieser Berechnungsart genehmigt werden muß.

längere Zeit gleich bleibt, ändert sich das Wagnis in der Lebensversicherung von Jahr zu Jahr. Die Prämie ist nun so berechnet, daß sie sich n i c h t mit der Erhöhung des Risikos steigert. Sie bleibt während der ganzen Zeit des Vertragsverhältnisses gleich hoch. In jungen Jahren muß der Versicherungsnehmer eine höhere Prämie zahlen, als sie dem tatsächlich vorhandenen Risiko entspricht. Der überschießende Betrag (Sparprämie) muß für die Zeit zurückgestellt werden, für die die Gesamtprämie das gesteigerte Risiko nicht mehr deckt. Die Sparprämie muß dem Deckungsstock (auch Prämienreservefonds genannt) zugeführt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann zur weiteren Erhöhung der Sicherheit anordnen, daß dem Deckungsstock auch Beträge ü b e r die rechnungsmäßige Deckungsrücklage hinaus zugeführt werden, wenn es für die Wahrung der Belange der Versicherten geboten erscheint.[2])

Die Bestände des Deckungsstockes müssen in ein Verzeichnis eingetragen, vom übrigen Vermögen gesondert verwaltet und am Sitze des Unternehmens aufbewahrt werden.

Für die Überwachung des Deckungsstockes ist ein Treuhänder zu bestellen.[3])

Jedes Versicherungsunternehmen ist Sammelbecken von Geldkapital, das aus zahlreichen Quellen, d. h. den Prämienzahlungen vieler Versicherter, kommt. Diese Geldmengen sind an sich nicht Kapital, „sondern sie werden es erst dann, wenn eine qualitative Bestimmtheit der Verwendung hinzutritt, die über ihren volkswirtschaftlichen Charakter entscheidet".[4]) Die Menge der verfügbaren Kapitalien ist in jedem Versicherungszweig verschieden. In der Sachversicherung, wo die Versicherungsverträge vielfach nur kurze Zeit laufen, kommt es nur zu einem geringen Maße zu einer Kapitalbildung in diesem Sinne. Diese erfolgt in der Rücklage für den schwankenden Jahresbedarf und der Katastrophenrücklage. Hier werden diejenigen Prämienteile angesammelt, die erforderlich sind, um in den Jahren, in denen die Beiträge für die Entschädigungszahlungen nicht ausreichen, die Leistungen an die Versicherten zu ermöglichen.

Zu einer e c h t e n Kapitalbildung kommt es in besonderem Maße in der Lebensversicherung. Die Verträge haben meistens sehr große Laufzeiten, so daß die in den Anfangszeiten gezahlte Sparprämie erst in einer Reihe von Jahren fällig wird. Diese im Deckungsstock angesammelten Prämien werden angelegt. Das VAG beschränkt in § 68

2) § 66 Abs. 3 VAG.
3) § 70 VAG — über die Tätigkeit desselben wird im Abschnitt „Aufsichtsmaßnahmen i. e. S." zu sprechen sein.
4) Wagenführ a. a. O. S. 195.

die Kapitalanlage auf bestimmte Werte. Hierbei ist zu unterscheiden die Anlage in Grundbesitz, Hypotheken, Wertpapieren, in verbrieften Forderungen gegen Körperschaften des öffentlichen Rechtes und in Vorauszahlungen auf Versicherungsscheine. Umfangmäßig sind die Kapital m a r k t anlagen größer als die übrigen Kapitalanlagen. Kapital m a r k t anlagen sind Hypotheken, Schuldscheinforderungen gegen öffentliche Körperschaften und Wertpapiere.[5])

Folgende Tabelle[6]) veranschaulicht die Kapitalanlagen, insbesondere die Kapitalmarktanlagen der privaten Versicherungswirtschaft. Bemerkenswert ist, daß im Jahre 1932 von der Gesamtanlage in Höhe von rd. 3,5 Milliarden RM 56,4 v. H. auf Hypotheken und 19 v. H. auf Wertpapiere entfielen. In den folgenden Jahren trat zwischen diesen beiden Posten eine Verschiebung ein. Ende 1937 entfielen von der Gesamtanlage in Höhe von rd. 6,5 Milliarden RM 43 v. H. auf Hypotheken und 31,8 v. H. auf Wertpapiere.

---

5) Wagenführ a. a. O. S. 197.

6) Die Grundlage zu dieser Tabelle bilden die Zusammenstellungen in Neumanns Jahrbuch der privaten und öffentlichen Versicherung Berlin 1934 S. 795; 1935 S. 827; 1936 S. 799; 1937 S. 787; 1938 S. 799; 1939 S. 877.

Versicherungszweig	Jahr	Gesamtanlage in 1 000 RM	Davon entfallen in v. H. der Gesamtanlage auf: Grundbesitz	Hypotheken	Schuldscheinforderungen gegen öffentl. Körperschaft.	Wertpapiere	Policendarlehen
Personen-Versicherung (Leben- und Kranken-Versicherung)	1932	3 026 635	5,6	62,1	8,5	14,1	9,7
	1933	3 350 187	6,1	58,8	9,1	16,5	9,5
	1934	3 696 157	6,7	55,7	8	20,5	9,1
	1935	4 099 891	6,8	52,4	8,6	23,5	8,7
	1936	4 817 865	7,3	48,8	9,2	26,4	8,3
	1937	5 835 295	7,5	46,2	10,4	28,6	7,3
Sachversicherung (einschl. Unfall- und Haftpflichtversicherung)	1932	340 189	31,6	25,8	6,1	36,5	
	1933	364 149	28,1	25,3	5,2	41,4	
	1934	394 266	25,9	23	5,1	46	
	1935	451 968	23,5	21,6	4,9	50	
	1936	510 421	22,2	20,5	5,3	52	
	1937	558 263	21,7	18,8	6,7	52,8	
Rückversicherung	1932	155 723	11,4	12,2	2,4	74	
	1933	95 328	19	31,4	4,9	44,7	
	1934	108 545	18,9	26,6	4,9	49,6	
	1935	121 406	18,9	23,3	4,1	53,7	
	1936	137 570	18,2	21,1	6,4	54,3	
	1937	163 165	17,2	18,7	6,2	57,4	
Tier-Versicherung	1932	2 166	40,2	23,2	—	38,6	
	1933	2 221	39,6	22,4	—	38	
	1934	1 760	26,7	20,8	0,5	52	
	1935	2 028	22,4	22,4	—	55,2	
	1936	2 531	21,5	17,6	0,8	60,1	
	1937	4 136	17,4	13,5	8,1	61	
Hagel-Versicherung	1932	9 892	17,5	8,4	1,6	72	
	1933	13 069	12,9	7,2	1,8	78,1	
	1934	16 271	14,1	5,7	0,8	79,4	
	1935	18 792	11,9	4,6	0,4	83,1	
	1936	19 362	11,7	4,6	1,9	81,8	
	1937	26 583	9,9	6,2	2,1	81,8	
Gesamtanlagen der privaten Versicherungswirtschaft	1932	3 534 605	8,4	56,4	7,9	19	8,3
	1933	3 824 954	8,5	54,7	8,8	19,7	8,3
	1934	4 216 999	8,8	51,7	7,6	24	7,9
	1935	4 694 085	8,8	48,1	8,1	27,3	7,7
	1936	5 487 749	8,9	45,4	8,7	29,7	7,3
	1937	6 587 442	8,9	43	9,9	31,8	6,4

Diese volkswirtschaftlich so bedeutungsvolle Umwandlung von Geld in Kapital durch die Versicherungsunternehmungen stellt an die Staatsaufsicht und an die Wirtschaftsgruppen besondere Aufgaben.

Die Aufsichtsbehörde hat in erster Linie darauf zu achten, daß das Kapital sicher angelegt wird. Welche Werte als sicher für die Belegung der Deckungsrücklage anzusehen sind, zählt § 68 VAG auf.[7]) Darüber hinaus kann sie auch andere Anlagewerte zur Belegung der Bestände des Deckungsstockes zulassen. Die größte Vorsicht bei der Auswahl der Kapitalanlageposten wird es nicht verhindern können, daß Verluste, insbesondere Kursverluste, eintreten. Deshalb nehmen die Versicherungsunternehmungen die Investierungen in bestimmten Mischungen vor. Die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, daß die Gesellschaften sich nicht auf einige wenige Anlagewerte beschränken. Weiter müssen je nach Art des Versicherungsunternehmens Teile der Kapitalsumme bei Bedarf schnell wieder realisierbar sein, d. h. die Vermögensanlage muß liquide sein. Erst an letzter Stelle ist auf eine gute Verzinsung zu achten. Hohe Zinssätze geben den Anreiz zu Spekulationen. Das muß aber seitens der Aufsichtsbehörde im Interesse der Versicherten verhindert werden. Da der Zinsfuß der Berechnung der Prämien zu Grunde gelegt wird, ist es Aufgabe der Staatsaufsicht, ständig die Höhe des durchschnittlichen Zinsertrages zu beobachten. Nähert sich der Durchschnittszinssatz dem rechnungsmäßigen[8]), so müssen die Prämien erhöht werden, weil sonst die Unternehmungen in absehbarer Zeit nicht mehr in der Lage wären, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. — Das Reichsaufsichtsamt hat nach seinen Ermittlungen im Jahre 1933 festgestellt, daß der Durchschnittszinsfuß für feste Kapitalanlagen 6,1 %, im Jahre 1935 dagegen nur noch 5,3 % betrug. Eine private Statistik, die sich auf die Geschäftsberichte von 25 deutschen Lebensversicherungsunternehmungen stützt, stellt ein weiteres Fallen des durchschnittlichen Anlagezinsfußes fest. Im Jahre 1936 betrug der Zinssatz nur 5,01 % und fiel im Jahre 1937 auf 4,96 %.[9])[10]) Zieht man in Betracht, daß sich in Zukunft das

7) Für die Beleihung von Grundstücken hat das Reichsaufsichtsamt Grundsätze über die Höhe der zulässigen Beleihung aufgestellt. Die Grundlage für die Sicherheit der Hypothek bildet die genaue Abschätzung des Wertes des Grundstückes. Darum hat das Amt dem Schätzungswesen sein besonderes Interesse zugewandt. — Vgl. auch z. B. VA 32/201; 35/67.

8) Der rechnungsmäßige Zinssatz beträgt 3½ bis 4 % (vgl. Kahlo, Vergleichende Zusammenstellung der Versicherungsbedingungen Berlin 1937 S. 182 ff.).

9) Geschäftsbericht Fachgruppe S. 45.

10) Dem fallenden Zinssatz steht jedoch ein gewisser Ausgleich durch geringere Verwaltungskosten bei der Vermögensanlage in Wertpapieren gegenüber.

Schwergewicht der Kapitalanlage weiterhin auf die Seite der Wertpapiere verlagert, so wird bei einer stärkeren Anlage in 4½%igen Reichsanleihen der Zinsfuß weiterhin fallen. Hier werden sich manche Schwierigkeiten für die Aufsichtsbehörde ergeben. Soll sie die Kapitalanlage in Wertpapieren beschränken? Dann würde aber ein Teil des Kreditstromes für das Reich versiegen. Die Versicherten würden dann aber vor einer Erhöhung ihrer Prämie bewahrt bleiben. (Eine Veteuerung des Versicherungsschutzes wäre nicht im Sinne der Bestrebung, die Preise und Entgelte stabil zu halten.) Eine Lösung dieser schwierigen Fragen kann hier nicht erfolgen. Es soll aber gezeigt werden, daß die Aufsichtsbehörde durch Beschneiden des Kapitalstromes eine Kapitallenkung nach der negativen Seite vornehmen kann. Das ist für einige Kapitalanlagewerte der Sachversicherungsgesellschaften geschehen. Eine positive Kapitallenkung[11]) ist durch die Aufsichtsbehörde, insbesondere durch das Reichsaufsichtsamt, nie erfolgt. Den Unternehmungen ist es freigestellt, welche Anlagearten sie bevorzugen.

Die Aufsichtsbehörde kann zwar über die im § 68 aufgezählten Anlagewerte hinaus noch andere zulassen, treibt damit jedoch keine Kapitallenkung, da sie dadurch nur die Anlagemöglichkeiten erweitert.[12])

B. Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen.

Die Aufbauarbeit des Dritten Reiches steht unter dem Leitsatz: „Zusammenfassung aller Kräfte". Das gilt in besonderem Maße für die Kapitalanlage. Jede noch so kleine Kapitalmenge muß volkswirtschaftlich zweckentsprechend angelegt werden. Die Lenkung des Kapitalstromes fällt dem Selbstverwaltungskörper der Versicherungswirtschaft zu. Die obige Tabelle zeigt eine Zunahme der Neuanlage bei den Posten: Wertpapiere und Darlehen an öffentliche Körperschaften. Damit hat sich die Versicherungswirtschaft mit ihrer

11) Unter Kapitallenkung ist das Herausstellen bestimmter Kapitalanlagewerte und das planmäßige Hinführen des Kapitalstromes auf diese zu verstehen.

12) Das Reichsaufsichtsamt hat z. B. die Anlage gestattet in: Zinsvergütungsscheinen (in Schuldverschreibungen) des Umschuldungsverbandes Deutscher Gemeinden, jedoch nur unter Beschränkung von 10 v. H. des gesamten Deckungsrücklagesolls VA 34/85; „1b-Hypotheken" für Kleinwohnungsbau unter genauer Angabe der Beleihungsgrenzen usw. VA 35/48; Steuergutscheinen VA 33/112; von der Deutschen Reichspost verbürgten Hypotheken VA 30/81; Darlehen, die den Reichsbahnsiedlungsunternehmungen schon vor Fertigstellung der Bauten gewährt werden und nach Durchführung der Bauvorhaben durch Hypotheken gemäß § 69 VAG abgelöst werden VA 35/48 usw.

Kapitalanlage der Staats- und Wirtschaftspolitik des Dritten Reiches angepaßt. Die Anlagen in Wertpapieren sind von Ende 1932 bis Ende 1937 von 673 Mill. RM auf 2 081 Mill. RM gestiegen. Der Weg zu diesem Ergebnis war nur durch einen geschlossenen Einsatz der Versicherungswirtschaft und insbesondere der Lebensversicherung möglich.

Im Herbst 1933 erwarben insbesondere die Lebensversicherungsunternehmen Wertpapierbestände des Reichsfinanzministeriums. Im Jahre 1935 wurde für die Reichsgruppe Versicherungen eine besondere Emission veranstaltet[13]), die rund 205 Mill. RM betrug.[14]) Für das folgende Jahr (1936) hat das Reichsfinanzministerium mit der Reichsgruppe Versicherungen eine Vereinbarung dahingehend getroffen, daß die Versicherungsunternehmungen, Anleihen und Schatzanweisungen (von anteilig je 50 %) in gleicher Höhe wie 1935 übernahmen. Es wurden für rund 195 Mill. RM Anleihen übernommen.[14]) Im Jahre 1937 wurde statt der Anleihen dem Unternehmen „Reichsautobahnen" ein Schuldscheindarlehen mit der Garantie des Reiches gewährt.[14]) Im Jahre 1938 sind wieder Anleihen des Reiches mit einer Gesamthöhe von über 325 Mill. RM erworben worden.[14])

Den Erfordernissen der Wirtschaftspolitik entsprechend wurden in den vergangenen Jahren die Reichsanleihen und die Darlehen an öffentliche Körperschaften als Anlagewerte bevorzugt herausgestellt und der Kapitalstrom planmäßig darauf gelenkt.

C. Überschneidungen.

Unter A dieses Paragraphen wurde bei der Darstellung des durchschnittlichen Zinsfußes angedeutet, daß bei weiterer Übernahme von 4½%iger Reichsanleihe der Durchschnittszinssatz aus den Kapitalanlagen notwendig weiterhin fallen muß. Die Folge ist eine Erhöhung der Prämien durch kleiner werdende Gewinnausschüttungen. Bei einer allzu einseitigen Kapitalanlagepolitik[15]) entsteht leicht die Gefahr, daß eintretende Kapitalverluste durch das Fehlen einer genügenden Mischung der Anlagewerte nicht ausgeglichen werden können. Besonders groß werden die Verluste, wenn ein Unternehmen gezwungen ist, größere Posten eines bestimmten Wertpapiers

---

13) Für das Vorstehende Wagenführ a. a. O. S. 204.
14) Geschäftsbericht Fachgruppe S. 41.
15) Um keinerlei Mißverständnisse aufkommen zu lassen, muß ausdrücklich betont werden, daß die Anlage von Reichsanleihen keineswegs kritisiert werden soll. Es sollen vielmehr an Hand dieses Beispiels nur die auftauchenden Probleme gezeigt werden.

an der Börse zu verkaufen, denn die Börse ist heute wegen ihrer verhältnismäßig kleinen Umsätze besonders empfindlich.

Aus den verschieden gerichteten Aufgaben muß notwendig ein Spannungsverhältnis zwischen Staatsaufsicht und Wirtschaftsgruppen entstehen, denn die Investierung des Kapitals muß einmal im Interesse des Staates, der Volksgemeinschaft erfolgen, zum andern ist die Frage, wie und wieviel von dem jährlichen Zuwachs angelegt werden soll, auch im Interesse der Versicherten zu lösen.[16])

Hier muß der Reichswirtschaftsminister, dessen besondere Aufgaben die Investitionslenkung, die Kapitalmarktaufsicht und die richtige Abgrenzung des öffentlichen und privaten Finanzbedarfes umfassen[17]), in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen den allen Interessen gerecht werdenden Weg finden.

§ 21.

2. Die Aufsichtsmaßnahmen i. e. S.

Die Aufsichtsmaßnahmen i. e. S. sind die Kontroll- und Revisionsmaßnahmen. Die Kontrollmaßnahmen knüpfen an einzelne Geschäftshandlungen an. Sie lassen sich nach dem Zeitpunkt, in dem sie stattfinden, in vorgängige und nachgängige Kontrollen einteilen. Bei den letzteren werden bereits abgeschlossene Geschäftshandlungen überprüft.

Die Revisionsmaßnahmen zerfallen in die allgemeinen und in die besonderen (örtlichen) Revisionen. Unter diesem Abschnitt wird auch die Aufgabe des Treuhänders[1]) und des Prüfers besprochen werden.

§ 22.

Die Kontrollmaßnahmen.

A. Die Tätigkeit der Staatsaufsicht.

Der Kreis der Geschäftshandlungen, die der vorgängigen Kontrolle unterworfen sind, ist sehr eng gezogen. Nach Möglichkeit soll die eigenverantwortliche Tätigkeit des Unternehmens nicht gehemmt wer-

---

16) Oertel, Stellung und Aufgaben der deutschen Privatversicherung in: NZ 1936 S. 1.

17) Die Aufgaben ergeben sich aus dem Auftrag des Bevollmächtigten für den Vierjahresplan an den Reichswirtschaftsminister vom 14. 12. 38. — Vgl. hierzu den Aufruf des Ministers zum Jahreswechsel (DAZ Nr. 612 vom 31. 12. 1938).

1) Die Tätigkeit des Treuhänders wird mit der des Prüfers zusammen besprochen, weil es zweckmäßig erscheint. Der Systematik nach läßt sich die Darstellung der Aufgaben des Treuhänders hier nicht eingliedern.

den. Die vorgängige Kontrolle setzt ein, wenn durch Änderungen des Geschäftsplanes die Interessen der Versicherten berührt werden, oder bei Geschäftshandlungen, die eine Gefährdung nach sich ziehen können. Der vorgängigen Kontrolle sind alle Geschäftsplanänderungen, Grundstückserwerbungen, Bestandsübertragungen auf andere Versicherungsunternehmungen und der Erwerb von Anlagewerten, die im Gesetz und den dazu ergangenen Rundschreiben und Verfügungen nicht zugelassen sind, unterworfen.

Die Änderung des Geschäftsplanes kann sich auf nur einzelne Bestandteile desselben beziehen. Die Abänderung der rechtlichen Bestandteile kann darauf gerichtet sein, daß das Unternehmen sein Geschäftsgebiet erweitern oder neue Versicherungszweige aufnehmen will. Die Prüfung erfolgt unter dem Gesichtspunkt, ob ein Bedürfnis dafür vorhanden ist. Einen breiten Raum nehmen zum anderen die Abänderungen der Allgemeinen Versicherungsbedingungen ein. Die Aufsichtsbehörde hat in erster Linie zu prüfen, ob sich die Abänderungen im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften und den guten Sitten halten und ob der Versicherungsschutz noch ausreichend gewährt werden kann.

Die Anträge auf Abänderung der Allgemeinen Versicherungs-Bedingungen können einmal die Einschränkung der Pflichten des Versicherers und andererseits die Erhöhung der Pflichten des Versicherungsnehmers zum Ziel haben. In beiden Fällen wird der Versicherungsschutz verteuert. Die Aufsichtsbehörde ist hierbei aber an die Preisstopverordnung gebunden.[2])

Bei der Abänderung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen zu Gunsten der Versicherten erfolgt die Prüfung der Anträge nach dem Gesichtspunkt, ob das Unternehmen in der Lage ist, ohne Gefährdung der finanziellen Sicherheit diese Ausdehnung der Leistung durchzuführen und ob dadurch nicht die Interessen anderer Versichertengruppen gefährdet werden.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es, bei Zweifelsfragen über die Auslegung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen, die sich bei gerichtlichen Entscheidungen oder aus der Gutachtertätigkeit der Aufsichtsbehörden ergeben, auf die Abänderung der fraglichen Bestimmungen einzuwirken. Dadurch werden die Allgemeinen Versicherungs-Bedingungen immer wieder überarbeitet. Dem freien Ermessen der Aufsichtsbehörde ist es überlassen, in welchen Fällen sie eine Abänderung der Allgemeinen Versicherungs-Bedingungen für notwendig hält, und wie weit sie dabei Zwangsmittel

---

2) Siehe unter Abschnitt D.

zur Durchsetzung der Abänderung verwendet. Das VAG gibt den Aufsichtsbehörden dazu weitgehende Vollmachten. Nur mit diesen kann die Aufsichtsbehörde ihren Aufgaben gerecht werden, sich „durch alle ihre Maßnahmen als Hüter, Pfleger und Förderer des Versicherungsgedankens"[3]) zu erweisen.

In der Lebens-, Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung gehören die Rechnungsgrundlagen zum Inhalt des Geschäftsplanes.[4]) Richtige Auswahl und Anwendung der Rechnungsgrundlagen sind für die Lebensfähigkeit des Unternehmens entscheidend und müssen die volle Sicherheit gewährleisten.

Im Zusammenhang mit Zinssenkungen müssen die Rechnungsgrundlagen auf ihre Sicherheit überprüft werden, denn insbesondere in der Lebensversicherung sind die Rechnungsgrundlagen auf einem bestimmten rechnungsmäßigen Zinsfuß aufgebaut. Dieser Zinsfuß steht mit dem für Kapitalanlagen zu erzielenden Zins in enger Wechselbeziehung. In kapitalknappen Zeiten werfen die angelegten Kapitalien höhere Zinsen ab. Das Reichsaufsichtsamt hat dann einen höheren rechnungsmäßigen Zinsfuß zugelassen.[5]) Sinkt jedoch der Zinsfuß unter einen bestimmten Betrag, so hat das Reichsaufsichtsamt die Bedingung gestellt, daß die Rechnungsgrundlage abgeändert werden muß.[6])

Aufgabe der Aufsichtsbehörden ist es, den Kapitalmarkt eingehendst zu beobachten, um bei einschneidenden Veränderungen auf dem Markte Abänderungen der Rechnungsgrundlagen anzuordnen. Solide, gut geleitete Unternehmen werden ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde nicht erst abwarten, sondern zweckmäßige Abänderungsanträge stellen.

Die Änderung der geschäftsplanmäßigen Erklärungen unterliegt auch der vorgängigen Kontrolle. Letztere werden gewöhnlich hinsichtlich der Kapitalausstattung und der Geschäftspolitik verlangt. Diese Erklärungen gehören nicht zu den wesentlichen Bestandteilen des Geschäftsplanes, sind aber als Zubehör anzusehen.

Das Reichsaufsichtsamt hat in besonderen Fällen die Zulassung von Gesellschaften von einer geschäftsplanmäßigen Erklärung über Höhe und Art der Rückdeckung abhängig gemacht.[7]) Da jede Ände-

---

3) Widmann, Das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung als Hüter des Versicherungsgedankens, in: NZ 1936 S. 184.

4) Bei der Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung jedoch nur, wenn sie nach Art der Lebensversicherung betrieben werden soll (§ 12 VAG).

5) Vgl. Berliner-Fromm Anm. 3 zu § 11 S. 180 und die dort angegebenen Einzelfälle.

6) VA 23 S. 22 f.

7) VA 29/86.

rung und Auflösung eines Rückversicherungsvertrages die finanzielle Lage eines Unternehmens nachteilig beeinflussen kann, muß eine Veränderung der Rückversicherungsverhältnisse der vorgängigen Kontrolle unterzogen werden.[8]) Die Aufsicht muß vorbeugend wirken[9]), muß also jede Veränderung, die sich zum Nachteil der Versicherten auswirken kann, der Genehmigung unterwerfen.

In der nachgängigen Kontrolle werden einzelne Geschäftshandlungen überprüft. Das VAG schreibt nicht vor, welche einzelnen Handlungen nachgeprüft werden müssen. Gewöhnlich sind Beschwerden Anlaß zu nachgängigen Kontrollen. Die Aufsichtsbehörde hat das Recht, Urkunden und sonstiges Material[10]) von den Unternehmungen anzufordern oder auch an Ort und Stelle einzusehen.[11]) Auch kann sie zum Bericht auffordern.

Die Beschwerdebearbeitung des Reichsaufsichtsamtes ist in ihrem Umfang nicht zu unterschätzen. So liefen im Jahre 1912 im ganzen 1307 Beschwerden ein, das sind an einem Arbeitstage etwas mehr als 4 Beschwerden. Die Art ihrer Erledigung und auf welche Versicherungsarten diese Beschwerden entfielen, zeigt folgende Aufstellung[12])·

Versicherungszweig	I. ohne Anhörung der Versicherungsgesellschaften	II. nach einmaligem Anfragen bei den Versicherungsgesellschaften	III. nach umfangr. Verhandlg. m. den Versicherungsgesellschaften	Insgesamt
Leben (einschl. Krankenvers.)	165	394	97	656
Unfall u. Haftpflicht	53	132	37	222
Feuer	54	138	32	224
Diebstahl	7	31	6	44
Vieh	11	62	15	88
Hagel	4	14	1	19
Wasserleitungsschäden	1	2	1	4
Sonstige	14	33	3	50
Summe insgesamt	309	806	192	1307
In % der Gesamtsumme	23,6	61,7	14,7	100 %

Für die folgenden Jahre fehlen ähnliche Aufstellungen. 1936 sind rund 1300 Beschwerden und Anfragen beim Reichsaufsichtsamt gegenüber rund 1400 im Kalenderjahr 1935 eingegangen.[13]) Die Bedeutung

---

8) VA 24/54; Kaufmann a. a. O. S. 39.

9) Matthes, Ges. zur Änderung... in N. Z. 1937 S. 297.

10) Hierzu gehören Akten, Belege, Protokollabschriften von Sitzungen der Organe und wichtige Schriftstücke (VA 25/8).

11) VA 25/78.

12) VA 13/88 u. 89.

13) VA 37/13.

der Beschwerdebearbeitung geht aus folgenden Worten des Reichsaufsichtsamtes hervor[14]):

„Mag auch dem einzelnen Beschwerdeführer in einer ganzen Anzahl von Fällen nicht geholfen werden können, so sind diese Eingaben der Versicherungsnehmer in ihrer Gesamtheit doch für das Reichsaufsichtsamt ein wichtiges und wertvolles Hilfsmittel, um etwaige Mißstände festzustellen und für deren Beseitigung zu sorgen. Manche Rundschreiben oder sonstige Maßnahmen in den einzelnen Abteilungen gingen allein auf derartige Beobachtungen zurück."

Die meisten Beschwerden kommen aus dem Kreise der Versicherungsnehmer. Die Anschuldigungen sind oft unbegründet. So gibt der Rückkauf von Lebensversicherungen vielfach Anlaß zu Beschwerden, weil der betreffende Versicherte nicht mit dem Rückkaufswert zufrieden ist und sich übervorteilt glaubt. Aber auch die unbegründete Beschwerde zeigt der Behörde, welche Teile in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen durch unklare Fassung Streitigkeiten veranlassen können. So hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, die verschiedensten Bestimmungen auf ihre Verständlichkeit für den Laien hin zu überprüfen. Wenn es notwendig erscheint, wird die Aufsichtsbehörde eine Neufassung der betreffenden Bestimmung bei dem Unternehmen veranlassen. Sind die Allgemeinen Versicherungsbedingungen in der „Sprache des Volkes" abgefaßt, werden sie mit zur Förderung des Versicherungsgedankens beitragen.

Häufen sich die Klagen über ein Unternehmen, so liegt die Vermutung nahe, daß es bei der Auswahl und der Überwachung seiner Außenorgane nicht die genügende Sorgfalt verwendet.[15])

Weitere Beschwerden kommen aus den Versicherungsschutzverbänden. Diese werden in der Regel nur dann eingereicht, wenn eine Klärung ergebnislos versucht worden ist. So überprüfte der „Deutsche Versicherungsschutzverband e. V.", Berlin, im Jahre 1938 20 489 Versicherungsverträge und nahm an 660 Schadensregulierungen teil.[16]) Durch Verhandlungen mit dem Reichsaufsichtsamt ist u. a. auf die Abstellung von Zweifelsfragen hingewirkt worden.

Die Beschwerden, die von Gesellschaften selbst eingereicht werden, beziehen sich meistens auf Wettbewerbsverstöße. So hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, das Geschäftsgebaren der Unternehmungen zu beobachten.

Beschwerden, die von den Agenten geführt werden, erleichtern in mancher Hinsicht die Kontrolle des Außendienstes.

---

14) VA 33/163.
15) Kaufmann S. 42.
16) Bericht von der Hauptversammlung am 14. 4. 39 in: NZ 1939 S. 376.

Weitere Anlässe zur nachgängigen Kontrolle bieten die Ausführungen in der Presse, insbesondere der Fachpresse. „Die Praxis der staatlichen Aufsichtsführung hat die öffentliche Kritik in den Dienst der Aufsicht zu stellen."[17]) Die Kontrolltätigkeit der Aufsichtsbehörden wird durch diesen Selbstschutz wirksam unterstützt.

B. Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen.

Auf dem Gebiet der Kontrollmaßnahmen läßt sich nur in einem Fall — soweit zu übersehen ist — eine Überschneidung zwischen Wirtschaftsgruppen und Aufsichtsbehörde feststellen.

Im Januar 1938 ist von der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung eine „Beratungsstelle für. Versicherungsnehmer" eingerichtet worden. Der Gesellschaftsbericht begründet diese Einrichtung[18]):

„Es ist ferner immer häufiger an den Leiter der Wirtschaftsgruppe die Bitte herangetragen worden, bei Konflikten zwischen Versicherern und Versicherungsnehmern zu vermitteln. Unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Aufgaben der Wirtschaftsgruppe, die eine reine Interessenvertretung der Versicherer ausschließt, wenden sich in steigendem Maße Volksgenossen an die Wirtschaftsgruppe mit der Bitte um Beratung in Versicherungsangelegenheiten."

Die Wirtschaftsgruppe gibt alle Anfragen und Beschwerden, die die Allgemeinen Versicherungsbedingungen betreffen, an das Reichsaufsichtsamt weiter. Im übrigen werden von der Beratungsstelle die sonstigen Eingaben der Versicherungsnehmer unabhängig vom Reichsaufsichtsamt bearbeitet.[19])

C. Abgrenzung.

Die Beratungsstelle geht in ihrer Zielsetzung zu weit. Es ist nicht Aufgabe eines Selbstverwaltungskörpers der Versicherungswirtschaft, die Versicherungs*nehmer*, die außerhalb der Organisation stehen, zu beraten und bei Konflikten mit Versicherungsunternehmen zu vermitteln.

Die insbesondere vom Reichsaufsichtsamt seither getätigte Beschwerdebearbeitung ist den Aufsichtsbehörden durch das VAG nicht zur Pflicht gemacht worden.

Es liegt im Wesen der Staatsaufsicht, daß sich die Aufsichtsbehörde des auf dem Versicherungsgebiete unerfahrenen Versicherungsnehmers

---

17) Hofmann, Erwin, Die Publizität der privaten Deutschen Versicherungsunternehmungen. Eßlingen, 1934 S. 13.
18) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 20.
19) Persönliche Information.

annimmt. Die Wirtschaftsgruppen haben nur die Betreuung und Beratung ihrer Mitglieder als ausdrücklich zugewiesene Aufgabe. Durch den unmittelbaren Verkehr mit den Versicherungsnehmern hat die Aufsichtsbehörde Gelegenheit, festzustellen, wo Mängel in der Fassung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen bestehen. Denn vielfach beruhen die Beschwerden auf einer unklaren oder mehrdeutigen Abfassung der Bedingungen. Fernerhin kann die Aufsichtsbehörde in den Fällen, in denen Beschwerden über den Außendienst eingehen, die Arbeitsweise desselben feststellen. Die Aufsichtsbehörde hat die Macht, Mängel bei den einzelnen Unternehmungen abzustellen oder durch eine allgemeine Anweisung an alle Versicherer Härten und Schädigungen der Versicherungsnehmer zu verhindern. In vielen Beschwerdefällen, in denen die Versicherungsnehmer begründete Ansprüche auf dem Wege der Beschwerde durchzusetzen versuchten, hat das Aufsichtsamt den Beschwerdeführer auf den Rechtsweg verwiesen. Die Bearbeitung solcher Fälle erfordert die strengste Objektivität, die nur von einer neutralen Stelle erwartet werden kann. Die Wirtschaftsgruppen sind und bleiben Interessenvertretungen ihrer Mitglieder. Darum besteht immer die Gefahr — nicht im schlechten Sinne — daß die Ansprüche des Beschwerdeführers im Wege des Vergleiches zu seinem Nachteile geregelt werden.

Da die Beschwerden nicht allein von den Versicherungsnehmern kommen, sondern auch aus dem Kreise der Mitglieder der Wirtschaftsgruppen, muß bei der Abgrenzung der Beschwerdebearbeitung vom Beschwerdeführer ausgegangen werden.

Alle Beschwerden, die von Mitgliedern der Wirtschaftsgruppe eingereicht werden, hat der Selbstbearbeitungskörper zu bearbeiten. Zumeist betreffen diese Beschwerden Wettbewerbsverstöße anderer Versicherungsunternehmungen. Die Schaffung eines gesunden Wettbewerbs ist — und das sei hier schon vorweggenommen — Aufgabe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Das Reichsaufsichtsamt muß also die bei ihm eingereichten Beschwerden dieser Art an die Wirtschaftsgruppen zur Bearbeitung abgeben.

Kommen die Beschwerden aus dem Kreise der Versicherungsnehmer[20]), so ist ohne Rücksicht darauf, welches Gebiet sie betreffen, das Reichsaufsichtsamt bzw. die entsprechende Landesaufsichtsbehörde für die Bearbeitung zuständig. Diese Prüfung der Zuständigkeit bietet bei einer solchen Regelung wenig Schwierigkeiten. Die Feststellung der Zuständigkeit kann bei der Aufsichtsbehörde und bei der Wirt-

20) Hierunter fallen auch die Beschwerden, die von Versicherungsschutzverbänden, als die Organisation der Versicherungsnehmer, eingereicht werden.

schaftsgruppe schon durch untere Stellen erfolgen, ohne daß die Referenten damit belastet werden. Die Aufsichtsbehörde erhält bei Durchführung einer solchen rohen Zuständigkeitsprüfung auch Beschwerden, die sich gegen Wettbewerbsverstöße wenden. In solchen Fällen wird sie tunlichst die Beschwerdebearbeitung der Wirtschaftsgruppe überlassen. Bei der Durchsicht solcher Beschwerden kann die Aufsichtsbehörde sich einen Überblick verschaffen, ob die Wettbewerbsregelungen der Wirtschaftsgruppen wirksam sind. Der Aufsichtsbehörde ist darüber hinaus die Möglichkeit gegeben, Vorschläge zur Verbesserung der Wettbewerbsregelungen an die Wirtschaftsgruppen heranzutragen und somit an der Ausgestaltung dieses Gebietes wirksam teilzunehmen.

§ 23.

Die Revisionsmaßnahmen.

A. Die Tätigkeit der Staatsaufsicht.

Am Schluß einer bestimmten Rechnungsperiode sind die einzelnen Unternehmungen verpflichtet, der Aufsichtsbehörde Rechnung zu legen. Diese prüft unter planmäßiger kritischer Würdigung alle wirtschaftlichen Vorgänge des Unternehmens. Bei den allgemeinen Revisionen werden die Schreib- und Rechnungsarbeiten nicht besonders geprüft. Die besonderen Revisionen finden an Ort und Stelle statt und sollen mindestens alle 5 Jahre durchgeführt werden.[1]) Bei diesen wird das gesamte Quellenmaterial, das den einzelnen Wirtschaftsvorgängen zugrunde liegt, überprüft, einschließlich der vorangegangenen Schreib- und Rechnungsarbeiten.

Die allgemeinen Revisionen bilden den Hauptpunkt der Aufsichtsmaßnahmen. Hierdurch soll die Sicherheit des Unternehmens auf Erfüllbarkeit seiner eingegangenen Verpflichtungen hin festgestellt werden. Jedes Versicherungsunternehmen hat jährlich der Aufsichtsbehörde einen Rechnungsabschluß einzureichen, der aus Gewinn- und Verlustrechnung, der Bilanz und einem Bericht besteht.[2]) Durch den Rechenschaftsbericht soll der Aufsichtsbehörde ein vollständiges Material an die Hand gegeben werden, aus dem ein genauer Einblick in die Betriebsgebarung und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu gewinnen ist.[3])

---

1) § 84 VAG.
2) § 55 VAG.
3) Kaufmann a. a. O. S. 43.

Die Grundlage für die Rechnungslegung bildet eine ordnungsgemäße Buchführung. Es gelten die Bestimmungen der §§ 38 ff. HGB sowohl für die Aktiengesellschaften, als auch für die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit. Für letztere ist im § 16 VAG auch auf diese Bestimmungen Bezug genommen worden. Das HGB spricht nur von den Grundsätzen, die zu einer ordnungsgemäßen Buchführung gehören. Der Wissenschaft und der Rechtsprechung ist es überlassen, zu klären, was hierunter zu verstehen ist. Das Reichsgericht versteht unter ordnungsgemäßer Buchführung eine solche, aus der jeder Buchsachverständige sich jederzeit ohne Schwierigkeiten einen Überblick über die Lage des Vermögens und über die Handelsgeschäfte machen kann.[4]) Das Reichsaufsichtsamt hat bisher von seiner Befugnis, Buchführungsvorschriften zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht. Dagegen sind für die einzelnen Versicherungszweige durch das Aufsichtsamt nach Anhörung des Versicherungsbeirats Rechnungslegungsvorschriften erlassen worden.[5]) In einer Umfrage vom 23. März 1937 hat das Reichsaufsichtsamt sich an den Beirat gewandt und um seine Stellungnahme zu verschiedenen grundsätzlichen und wichtigen Problemen der versicherungswirtschaftlichen Rechnungslegung gebeten.[6]) Es sollen die Vorschläge, die zur Reform der Rechnungslegungsvorschriften gemacht worden sind, auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden.

Da der Rechnungsabschluß auf Grund der Bücher erfolgt, sind die Rechnungslegungsvorschriften insoweit auch Buchführungsvorschriften.[7]) Sie beeinflussen die Handhabung der Buchführung, denn das einzelne Unternehmen wird seine Buchhaltung so einrichten, daß es die einzelnen Posten, wie sie auf Grund der Rechnungslegungsvorschriften getrennt zu bringen sind, ohne Mühe am Jahresende entnehmen kann. Für die Aufstellung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnung sind im Zusammenhang mit den Rechnungslegungsvorschriften bestimmte Formblätter vorgeschrieben. Durch die Verwendung dieser Formblätter ist im Gegensatz zu Unternehmungen

---

4) RGZ 4/119; 47/311.

5) Für größere Versicherungsunternehmungen: Lebensversicherung vom 2. Juni 1927, Sachversicherung vom 2. Juni 1927, Unfall- und Haftpflichtversicherung vom 2. Juni 1927, Rückversicherung vom 23. Januar 1928, Hagel- und Viehversicherung vom 2. Juni 1902. Für kleinere Versicherungsunternehmungen: Pensionskassen vom 19. Dezember 1913, Sterbekassen vom 19. Dezember 1913, Krankenkassen vom 19. Dezember 1913, Viehversicherungen vom 1. Oktober 1906. Ergänzungen bzw. Änderungen und Erweiterungen haben diese Rechnungsvorschriften durch die Rundschreiben des RAA vom 8. August 1930, vom 21. Dezember 1933 und (mit Rücksicht auf das neue Aktiengesetz) durch das Rundschreiben vom 27. Dezember 1937 erfahren.

6) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 100.

7) Kaufmann a. a. O. S. 44.

anderer Wirtschaftszweige eine Einheitlichkeit, Ausführlichkeit und Klarheit der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen herbeigeführt worden. Dadurch, daß im einzelnen genau bestimmt ist, was die Betriebsausweise zu enthalten haben, beugt man einer Verschleierung der wirklichen Lage vor. Die öffentliche Kritik wird dadurch leichter in die Lage gesetzt, auch von sich aus eine Überprüfung der Rechnungsausweise vorzunehmen.[8])

In diesem Zusammenhang soll schon darauf hingewiesen werden, daß sich die einzelnen Unternehmungen nicht völlig einwandfrei vergleichen lassen. Das wird erst durch die Schaffung eines einheitlichen Kontenplanes erreicht werden.[9]) Auf die Bedeutung des Kontenplanes wird später noch einzugehen sein.

Bei der Revision wird zunächst festgestellt, ob die Rechnungslegung formell in Ordnung ist. Nach dieser Vorarbeit beginnt die Aufsichtsbehörde in die materielle Prüfung einzutreten. Das Ziel ist, die Solidität des Unternehmens festzustellen. Primär ist bei der Sicherheitsprüfung die Geschäftslage zu untersuchen. Das läßt sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung feststellen, die für das abgelaufene Geschäftsjahr Aufwand und Ertrag aufzeigt. Die Bilanz weist in die Zukunft und zeigt den Kräftevorrat, der für die Erfüllung künftiger Verpflichtungen vorhanden ist.

Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz allein genügen nicht; der Jahresbericht muß noch nähere Erläuterungen dazu geben. Wenn für ihn auch keine bestimmte Form vorgeschrieben ist, muß er aber über eine Reihe wichtiger Fragen Auskunft geben. So z. B. über die Bewegungen im Versicherungsbestand, über Zinsertrag der Kapitalien, bei Lebensversicherungen über die Zusammensetzung der Verwaltungskosten usw. Von Belang sind bei letzteren auch Angaben über den Verlauf der Sterblichkeit und über Gewinn und Verlust aus derselben. Das Reichsaufsichtsamt verlangt von allen Unternehmen weiterhin Angaben über die gesamtschuldnerischen Verpflichtungen, eingegangenen Bürgschaften, Wechsel, Garantien oder den vorstehenden Verpflichtungen ähnliche Haftungsverhältnisse.[10])

Außerdem sind die Konzernverpflichtungen anzugeben. Dabei muß über die Art und Höhe der Verpflichtungen zu der abhängigen Gesellschaft oder einer Konzerngesellschaft berichtet werden.[11])

---

8) Hofmann a. a. O. S. 32.

9) Vgl. Gürtler, Die Erfolgsrechnung, Veröffentlichungen d. D. V. 1931 S. 394.

10) VA 1931/76 ff.

11) VA 1933/188.

Dem Reichsaufsichtsamt sind alle Großaktionäre, d. h. diejenigen Personen, die mindestens 10 % des Grundkapitals besitzen, mitzuteilen.[12]) Die Unternehmen müssen selbst in gewissen Zeitabständen die Zahlungsfähigkeit ihrer Aktionäre überprüfen und — wenn es notwendig erscheint — die Sicherstellung der noch ausstehenden Forderungen verlangen.[13])

Der Jahresbericht muß auch wesentliche Änderungen, die hinsichtlich der Bewertung eingetreten sind, ausweisen. Sinngemäß gilt dies auch für die technischen Reserven. Verstärkt ein Unternehmen plötzlich seine stillen Reserven oder löst es dieselben plötzlich auf, so muß diese Veränderung im Jahresbericht erwähnt werden.[14])

Im Jahre 1931 sind bei der Neuordnung der Versicherungsaufsicht zu ihrer Verstärkung zwei Überwachungspersonen eingesetzt worden: Der Prüfer, der die Rechnungsabschlüsse der Versicherungsunternehmungen — ganz gleich welche Versicherungsart die Gesellschaften betreiben — prüft, und der Treuhänder, der für die Sicherstellung des Deckungsstocks in der Lebensversicherung und den verwandten Zweigen eingesetzt worden ist.

Das Amt dieser beiden Organe ist im öffentlichen Interesse geschaffen worden. Der Treuhänder hat für die Sicherstellung des Deckungsstocks Sorge zu tragen. Dadurch wird er zu Gunsten der Versicherten, die am Deckungsstock beteiligt sind, tätig. Der Prüfer dient allen vom Wohl und Wehe des Unternehmens — sei es mittelbar oder unmittelbar — berührten Kreisen und darüber hinaus der gesamten Volkswirtschaft. Beide Personen wirken auf eine sorgfältige Führung der Bücher und auf eine ordnungsmäßige Handhabung der Vermögensverwaltung ein. Da beide Personen an Ort und Stelle tätig werden, wird die Aufsicht, die vorwiegend zentral geführt wird, verstärkt.[15])

Es besteht eine klare Scheidung zwischen den dem Prüfer überwiesenen Aufgaben und den der Aufsichtsbehörde gemäß §§ 83 ff. weiterhin verbleibenden Aufgaben. Während der Prüfer den Jahresabschluß nach der buch- und finanztechnischen Seite hin prüft, liegt die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde im wesentlichen auf der wirtschaftlichen und versicherungstechnischen Seite.[16])

---

12) VA 1931/76 ff.
13) VA 1931/78 ff.
14) Hofmann a. a. O. S. 112.
15) David, Prüfer und Treuhänder.. in: Z. f. d. g. V. W. 1936 S. 59.
16) Berliner-Fromm, Anm. 4 zu § 57 S. 431.

Die Aufgaben des Prüfers[17]) und des Treuhänders[18]) sind im VAG umschrieben. Das Reichsaufsichtsamt hat für das Amt des Treuhänders[19]) Anordnungen erlassen und für die Prüfungsberichte Mindestanforderungen[20]) aufgestellt.

Der Treuhänder hat die Vermögenswerte des Deckungsstockes unter Mitverschluß zu verwahren und Veränderungen des Bestandes zu überwachen. Bei Verfügungen über das Vermögen des Deckungsstockes hat er seine schriftliche Zustimmung zu geben. Seine Tätigkeit ist eine dauernde; er ist also in das laufende Geschäft eingeschaltet. Die Stellung des Treuhänders innerhalb der Gesellschaft ist nicht nur eine verwaltende, sondern auch eine prüfende. Er führt seine Aufgaben — unabhängig von den Aufgaben der Gesellschaftsorgane und deren Hilfspersonen — unter eigener Verantwortung durch.

Der Prüfer steht außerhalb der Gesellschaft. Seine Tätigkeit ist in der Regel keine dauernde, sondern setzt am Schluß des Geschäftsjahres bei der Prüfung der Bücher und der Rechnungslegung ein.[21]) Er hat neben der Buchführung[22]) darauf zu achten, daß die Bewertung der einzelnen Vermögensteile nach richtigen Gesichtspunkten erfolgt ist. Bei der Bewertung wird danach unterschieden, ob es sich um Gegenstände des Anlage- oder Umlaufvermögens handelt. Das Gesetz versteht unter Anlagevermögen das Vermögen, das am Abschlußstichtag bestimmt ist, dauernd dem Geschäftsbetrieb der Gesellschaft zu dienen.[23]) Die Versicherungsunternehmen kennen solche Anlagen nicht. Man kann nur zwischen Daueranlagen[24]) und Anlagen zu vorübergehenden Zwecken unterscheiden.

---

17) Geregelt in den §§ 57, 61, 62 VAG. Gemäß § 28 Einf. Ges. z. Akt. Ges. werden diese Sondervorschriften durch das Aktiengesetz nicht berührt.

18) Geregelt in den §§ 70, 72, 73 VAG.

19) VA 33/182 ff. 34/83 ff. 34/106 ff.

20) VA 33/169; im Gegensatz zur Prüfung der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten erstreckt sich hier die Prüfung nicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmungen. Nach den Richtlinien des RAA soll der Bericht u. a. sich näher über den Umfang der erfolgten Nachprüfung des Vermögens, der Verbindlichkeiten und Rücklagen auslassen. Auch bei der Anlage des Vermögens soll der Prüfer beurteilen, ob sie den Vorschriften, Satzungen usw. entspricht.

21) Der Prüfer muß den Rechnungsabschluß prüfen, bevor ihn die Gesellschaftsorgane vorgelegt bekommen (§ 57 VAG neue Fassung).

22) Der Prüfer hat auch den den Rechnungsabschluß erläuternden Jahresbericht mit heranzuziehen. Er muß darauf achten, daß der Bericht eine der wirklichen Geschäftslage des Unternehmens entsprechende Darstellung gibt.

23) § 131 Abs. 4 Akt. Ges.

24) Nach dem RAA sind Daueranlagen solche Anlagen, auf die in absehbarer Zeit nicht zurückgegriffen wird. Sie erfüllen die gleichen Funktionen wie das Anlagevermögen anderer Unternehmungen. Daher müssen die Be-

Bei der Bestellung des Prüfers und des Treuhänders muß die Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung geben. Ist die Aufsichtsbehörde mit der vorgeschlagenen Person nicht einverstanden, so kann sie selbst jemanden für das Amt des Prüfers und/oder des Treuhänders bestellen, wenn die Unternehmung nicht innerhalb einer angemessenen Frist von sich aus eine neue Bestellung vornimmt.

Die Aufsichtsbehörde kann einen Prüfer ablehnen, wenn dieser schon mehrmals das Versicherungsunternehmen geprüft hat. Bisher hat das Reichsaufsichtsamt von dieser Befugnis allgemein keinen Gebrauch gemacht. Es bleibt dem pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Gesellschaftsorgane überlassen, ob und wann sie einen Wechsel in der Person des Prüfers eintreten lassen wollen.[25])

An den Prüfer und den Treuhänder werden verschiedene Anforderungen bezüglich der Eignung gestellt. Der Prüfer soll eine ausreichende Vorbildung und Erfahrung in der Buchführung besitzen.

Für die Prüfung von Aktiengesellschaften sind nach dem Aktiengesetz nur öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsverbände zugelassen. Das gleiche gilt auch für die Prüfung von öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten.[26]) Die privaten Versicherungsunternehmen werden — auch ohne daß es einer ausdrücklichen Bestimmung bedurfte — fast ausschließlich von öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfern geprüft.

Das VAG gibt für die Eignung des Treuhänders keine näheren Bestimmungen. Es bleibt dem pflichtgemäßen Ermessen des Aufsichtsrates und/oder des Vorstandes bei kleineren Vereinen überlassen — da nähere Bestimmungen über die Eignung des Treuhänders im VAG fehlen —, Personen zu bestimmen, die ihrer charakterlichen Veranlagung und ihren Kenntnissen nach für ein solches Amt geeignet erscheinen. Das Reichsaufsichtsamt läßt die Bestellung eines Vorstandsmitgliedes[27]) zum Treuhänder für den Deckungsstock nicht zu[28]), da das dem Zwecke dieses Amtes zuwiderläuft.

Bei Streitigkeiten zwischen dem Treuhänder und dem Unternehmen entscheidet die Aufsichtsbehörde.[29]) Für das Prüferamt

---

wertungsgrundsätze eine entsprechende Anwendung finden (VA 32/97; 33/189). Daueranlagen sind die Deckungsrücklagen der Lebensversicherung, die Sonderrücklagen und das Grundkapital der Aktiengesellschaften. (Matthes, VAG S. 50).

25) VA 35/39.

26) Erlaß des Preuß. Min. f. Wirtschaft u. Arbeit vom 13. Sept. 1933.

27) Es darf auch kein Aufsichtsratsmitglied, Prokurist und dergl. bestellt werden.

28) VA 32/111 u. 112.

29) § 75 VAG.

fehlt eine ähnliche Bestimmung im VAG. Nach dem Aktiengesetz[30]) entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Prüfer und Vorstand eine Spruchstelle. Im Versicherungswesen ist aber — unter analoger Anwendung des § 75 VAG — die Aufsichtsbehörde als für die Schlichtung zuständig angesehen worden.[31])

Ausnahmen von der Pflichtprüfung und von der Bestellung eines Treuhänders können durch die Aufsichtsbehörde bei den sogenannten „kleineren Vereinen" zugelassen werden.[32])

Die Revisionen der Aufsichtsbehörde und die Arbeiten des Prüfers geben dieser ein genaues Bild über die wirtschaftlichen Verhältnisse des einzelnen Unternehmens. Gelangt die Aufsichtsbehörde zu der Überzeugung, daß es in Zukunft den Versicherungsschutz nicht ohne Gefährdung der Versicherungsnehmer gewähren kann, so ist sie berechtigt, in den Geschäftsplan des Unternehmens einzugreifen.[33])

Man braucht in solchen Fällen nicht immer vom Vorliegen von Mißständen zu sprechen, denn die Aufsichtsbehörde hat nicht zu warten, bis tatsächlich Schäden eintreten, sondern hat vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen, um die Interessen der Versicherungsnehmer und der Versicherungsgesellschaft zu schützen.[34])

Es ist dem pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörde anheimgestellt, welche Maßnahmen sie ergreifen will. Sie hat auch die Möglichkeit, durch Bestellung eines Sonderbeauftragten, dessen Aufgaben umfangmäßig durch die Aufsichtsbehörde bestimmt werden, einzugreifen. Seine Stellung entspricht der eines Staatskommissars, wie er vielfach bei der Sanierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen eingesetzt worden ist.[35])

Die Revisionen durch die Aufsichtsbehörden vermitteln nicht nur ein Bild des Geschäftsgebarens. Sie geben vielmehr auch Anregungen zur Ausgestaltung der Aufsicht und tragen damit zum Fortschritt in der Versicherungswirtschaft bei.[36])

---

30) § 135 Abs. 3.

31) Fromm — VAG Änderungen 1938 Anm. 6 zu § 57 S 274.

32) Überschreitet das Vermögen eines kleineren Vereins eine Million Reichsmark, so muß ein Deckungsstockverzeichnis geführt und ein Treuhänder bestellt werden (VA 32/111, 14/134).

33) § 81 a VAG.

34) Matthes, Das Gesetz zur Änderung des VAG vom 5. 3. 1937 in: NZ 1937 S. 297.

35) Matthes, Deckungsstock, Sonderbeauftragter und Kaution in: NZ 1936 S. 514.

36) Widmann, Das RAA als Hüter ... in NZ 1936 S. 184.

B. Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen.

Durch den Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 12. November 1936 sind den Gruppen u. a. betriebswirtschaftliche Aufgaben gegeben worden. Sie haben das Rechnungswesen ihres Wirtschaftszweiges zu verbessern und einheitliche Buchhaltungs- und Kalkulationsrichtlinien aufzustellen. Das Ziel eines einheitlichen Rechnungswesens ist, zwischenbetriebliche und zweigbetriebliche Vergleiche durchführen zu können. Dadurch wird dem einzelnen Unternehmen nicht nur ein Überblick über die eigenen Kosten, sondern auch ein Vergleich mit den Kosten anderer Betriebe ermöglicht und somit die Wirtschaftlichkeit gefördert.

In der Versicherungswirtschaft besteht schon durch die Rechnungslegungsvorschriften des Reichsaufsichtsamtes länger eine gewisse Einheitlichkeit des Rechnungswesens. Jedoch sind die Vorschriften des Reichsaufsichtsamtes auf die Bedürfnisse des einzelnen Versicherungszweiges abgestellt und sollen die Prüfung der Sicherheit der Ansprüche der Versicherten gegenüber dem einzelnen Unternehmen ermöglichen.[37]) Betriebsvergleiche lassen sich nicht einwandfrei ziehen.

Die Schaffung eines geordneten Rechnungswesens — als Grundlage des Betriebsvergleiches — umfaßt fünf Einzelgebiete:

1. Buchhaltung,
2. Betriebsabrechnung,
3. Betriebsstatistik,
4. Kalkulation und
5. Planung.

Das Hilfsmittel der Buchhaltung und der Betriebsabrechnung ist der Kontenplan. Der Betriebsabrechnungsbogen bildet die Grundlage für die Betriebsabrechnung, die Betriebsstatistik, die Kalkulation und die Planung. Die Hilfsmittel einer Einheitsbuchführung sind der Kontenplan und der Betriebsabrechnungsbogen. Die Kalkulation baut auf dem einheitlichen Kalkulationsschema auf.[38])

Die kurzen Andeutungen mögen genügen, um zu zeigen, daß die Schaffung eines einheitlichen Rechnungswesens auch auf die Rechnungslegung der Versicherungsunternehmungen einwirken wird. Durch den Kontenplan und den Betriebsabrechnungsbogen wird auch die Buchhaltung der einzelnen Unternehmen vereinheitlicht. Darüber

---

37) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 100, vgl. auch Riebesell, Das einheitliche Rechnungswesen in der Versicherungswirtschaft; Veröffentlichung Nr. 115 des Reichskuratoriums für Wirtschaftlichkeit Hamburg 1937 S. 19/20.

38) Seebauer in: Riebesell, Das einheitliche Rechnungswesen, Anhang S. 87.

hinaus wird die Betriebsstatistik so ausgebaut werden, daß sie für eine Gesamtstatistik der Versicherungswirtschaft zuverlässiges und erschöpfendes Zahlenmaterial liefern kann. Die Wichtigkeit dieser Arbeit gerade für das Versicherungswesen braucht nicht besonders betont zu werden.

Auf eine Darstellung der betriebswirtschaftlichen Probleme, die bei der Schaffung eines einheitlichen Rechnungswesens für die Versicherungswirtschaft auftreten, muß verzichtet werden.[39])

Der Erlaß vom 12. November 1936 schreibt vor, daß die Gruppen vor Beginn der Arbeiten an der Schaffung eines einheitlichen Rechnungswesens mit dem zuständigen Sachbearbeiter im Reichswirtschaftsministerium einen Arbeitsplan aufzustellen haben. (Es handelt sich hier um unechte Selbstverwaltungsangelegenheiten.) Die Entwürfe der von den Gruppen geschaffenen allgemeinen Richtlinien müssen über die zuständige Reichsgruppe dem Reichswirtschaftsminister zur Genehmigung („Billigung") vorgelegt werden. Dieser Weg ist für alle Wirtschaftszweige einheitlich durch den Erlaß vorgeschrieben worden. Eine Beteiligung des Reichsaufsichtsamtes ist nicht vorgesehen. Der Geschäftsbericht der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung[40]) bemerkt hierzu, daß, wenn sie Vorschriften erlassen sollte, diese „selbstverständlich mit den Vorschriften des Reichsaufsichtsamtes in Einklang stehen müßten."

C. Abgrenzung.

Die durch den Erlaß vorgesehene Regelung wird den besonderen Verhältnissen in der Versicherungswirtschaft nicht gerecht, da hier eine Fachbehörde besteht, die im Interesse einer ausreichenden Aufsicht besonderen Anforderungen an die Rechnungslegung stellen muß. Da es sich -- wie schon gesagt — bei der Schaffung eines einheitlichen Rechnungswesens um unechte Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt, ist die Ausarbeitung der Grundlagen den Wirtschaftsgruppen zu überlassen. Jedoch muß auf die bestehenden Besonderheiten des Versicherungswesens Rücksicht genommen werden. Das wird erreicht, indem das Reichsaufsichtsamt für die Schaffung der Grundlagen den Arbeitsplan aufstellt. So wird vermieden, daß nicht Buchhaltungsrichtlinien herausgebracht werden, die die Aufsichtsführung erschweren

39) Vgl. hierzu Riebesell a.a.O. und das dort angegebene Schrifttum. Über die Arbeiten der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung bei der Lösung dieser Aufgaben siehe den Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 101 ff. Vgl. ferner Carus, Der Kontenplan der Lebensversicherungsgesellschaft in: Z. f. d. V. W. 1938 S. 150 ff.

40) S. 102.

oder gar unmöglich machen. Das Reichsaufsichtsamt muß dann auch die fortlaufende Aufsicht über den Gang der Arbeiten ausüben. Eine solche Regelung würde allen beteiligten Stellen gerecht werden. Das Reichsaufsichtsamt hat die Möglichkeit der Beeinflussung der Rechnungsgrundlagen im Aufsichtsinteresse. Die Wirtschaftsgruppen können unter eigener Verantwortung an diesem wichtigen Gebiete mitarbeiten und das Wirtschaftsministerium würde bei einer solchen Regelung entlastet werden. Die von den Gruppen ausgearbeiteten allgemeinen Richtlinien müssen über die Reichsgruppe Versicherungen dem Reichsaufsichtsamt vorgelegt werden, das sie mit seiner Stellungnahme an den Reichswirtschaftsminister zur Billigung weiterleitet. Dieser hat dann nur zu prüfen, ob sich die allgemeinen Richtlinien im Rahmen der für das Rechnungswesen aufgestellten Grundsätze[41]) halten. Wird dieser vorgeschlagene Weg beschritten, so ist eine Einheitlichkeit von vornherein gewährleistet und auch eine verschiedene Auslegung der Rechnungsposten vermieden.

Die neuen Vorschriften für die Rechnungslegung müssen einen Überblick über die finanzielle Entwicklung des Unternehmens geben und müssen gleichzeitig so beschaffen sein, daß sich daraus Betriebsvergleiche und statistische Grundlagen für die Prämienberechnung der verschiedenen Versicherungszweige ableiten lassen.[42]) Weiter muß das Zahlenmaterial für die Betriebsstatistik einerseits und für die Versicherungsstatistik andererseits aus den Rechnungslegungsvorschriften entnommen werden können.

Riebesell[42]) stellt u. a. die Forderung auf, daß die Wirtschaftsgruppen von ihren Mitgliedern Betriebsstatistiken nach einheitlichen Gesichtspunkten fordern müssen, die jährlich von der Reichsgruppe Versicherungen zu veröffentlichen sind. Das Reichsaufsichtsamt würde dann wie bisher die Versicherungsstatistik veröffentlichen. Eine reine Zweckmäßigkeitsfrage ist es, ob sich hier nicht eine Vereinfachung dahingehend erreichen läßt, daß beide Statistiken von einer Stelle ausgewertet und bekanntgegeben werden.[43]) Dadurch würde

---

41) Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 11. Nov. 1937, der Grundsätze für Buchhaltungsrichtlinien für die Reichsgruppen Industrie, Handel und Handwerk aufstellt. Diese Grundsätze gelten ganz allgemein auch für die Versicherungswirtschaft (vgl. Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 99).

42) Riebesell, a. a. O. S. 81.

43) Eine Vereinfachung auf dem Gebiete der Industriestatistik ist durch eine Vereinbarung zwischen dem Statistischen Reichsamt und der Reichsgruppe Industrie erreicht worden. Die Wirtschaftsgruppen der Reichsgruppe Industrie stellen danach ihr Material zur zusammenfassenden Auswertung und Bekanntgabe dem Statistischen Reichsamt zur Verfügung. (Mitgeteilt in: DAZ Nr. 609 vom 30. 12. 1938.)

eine doppelte Beanspruchung der Unternehmungen vermieden werden. Ein konkreter Vorschlag läßt sich z. Zt. nicht machen, da erst die Vereinheitlichung der Staatsaufsicht abgewartet werden muß.

Eine andere Frage, die Moldenhauer[44]) aufwirft, ist, ob die örtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörde, der jedes private Unternehmen mindestens einmal innerhalb von fünf Jahren unterworfen werden soll, — ähnlich wie im Genossenschaftswesen bei den Revisionsverbänden — auf die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung übertragen werden kann.

Die Zugehörigkeit der einzelnen Genossenschaften zu Prüfungsverbänden war freiwillig. Erst das Gesetz zur Änderung vom 30. 10. 1934 ordnet an, daß jede Genossenschaft einem Revisionsverbande angehören müsse. Der Gesetzgeber knüpft an die sich geschichtlich entwickelten Verhältnisse an und verleiht den einzelnen Verbänden unter bestimmter Voraussetzung die Prüfungseigenschaft. Diese Maßnahme ist daraus zu verstehen, wenn bedacht wird, daß die Registergerichte nur eine formelle Aufsicht über die Genossenschaften ihres Bezirkes führen, so daß durch die Pflichtprüfung eine Verstärkung der Aufsicht erreicht worden ist.

Die Aufsicht im Versicherungswesen ist dagegen ungleich viel stärker, da sie auch eine materielle ist. Die örtliche Prüfung ist erst im Jahre 1931 eingeführt worden und vertieft noch die Aufsichtsführung. Darüber hinaus kommt ihr die Bedeutung zu, daß die Aufsichtsbehörde „betriebsnahe" bleibt, d. h. daß sie nicht zu einer Behörde wird, die nur vom „grünen Tisch" ihre Anordnungen trifft. Vielmehr werden „durch Vergleichung und Auswertung der Ergebnisse dieser Prüfungen wertvolle Erfahrungen für die Behandlung allgemeiner Fragen auf allen Gebieten des Versicherungswesens gewonnen . . . Die Pflicht-Prüfungen sind ein unschätzbares, nicht mehr zu entbehrendes Hilfsmittel der Aufsichtsführung geworden".[45])

Aus diesen Gründen erscheint es zweckmäßig, die derzeitige Regelung beizubehalten.

---

44) Kartellfragen im Versicherungswesen in: Versicherungspraxis 1936 S. 146.

45) VA 38/33.

§ 24.

3. Die Beaufsichtigung des Geschäftsgebarens, insbesondere der Werbung, des Wettbewerbs und des Außendienstes.

A. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

Entsprechend den weitgehenden Aufgaben und Befugnissen beschränkt sich das Reichsaufsichtsamt nicht allein auf die versicherungstechnische Seite, sondern beaufsichtigt darüber hinaus das gesamte Geschäftsgebaren der Versicherungsunternehmungen in allen ihren Ausstrahlungen.

Es richtet seine Aufmerksamkeit auf die Behandlung der Versicherten durch die Unternehmungen. Dabei steht immer im Vordergrund, den Versicherungsgedanken zu fördern, den Versicherten vor Härten zu bewahren und jedes Mißtrauen gegen die Gesellschaften auszuschalten.[1])

Darüber hinaus hat das Reichsaufsichtsamt in das Verhältnis der Gesellschaften zu ihrer Gefolgschaft eingegriffen.[2]) Bei lebenslänglichen Anstellungsverträgen von Vorstandsmitgliedern achtet das Reichsaufsichtsamt darauf, daß solche Verträge im Falle der Verschmelzung oder Auflösung der Unternehmung ohne große Opfer gelöst werden können.[3]) Auch dürfen die Bezüge der Gesellschaftsorgane nicht in einem Mißverhältnis zum Gesamtgeschäft stehen. Das Reichs-

---

1) Aus der Fülle der vorliegenden Entscheidungen und Verwaltungsgrundsätze mögen nur einige markante Beispiele herausgegriffen werden. — Die Zurückweisung einer Kündigung des Versicherungsnehmers muß mit ausreichenden Gründen durch die Gesellschaft versehen werden (VA 14/197). — Das RAA bemüht sich, Härten, die durch Kündigungen entstehen, möglichst auszugleichen (Vgl. VA 30/120; 28/122). — Härten entstehen leicht durch eine zu enge Auslegung der sog. Verwandtenklauseln in der Haftpflichtversicherung, deshalb versucht das RAA eine für beide Teile befriedigende Lösung herbeizuführen (Vgl. VA 27/135; 28/127; 29/118). — Die Schadensregulierung soll mit tunlichster Beschleunigung durchgeführt werden, um Nachteile für den Betroffenen weitgehendst einzuschränken (VA 20/115; 31/110). — Die Verhandlungen des Versicherungsnehmers mit seiner Gesellschaft sollen nicht dadurch erschwert werden, daß die Unternehmung es ablehnt, mit einem Bevollmächtigten des Versicherten in Verkehr zu treten (VA 31/82). — Bei der Prüfung, ob ein Versicherungsbetrug vorliegt, sind keine allzu strengen Maßstäbe anzulegen, weil der Versicherte sonst glauben könnte, die Gesellschaft suche nur nach einem Ablehnungsgrund (VA 31/84).

2) VA 22/37 regelt das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

3) VA 08/71.

aufsichtsamt hat in solchen Fällen dafür gesorgt, daß die Gehälter herunter gesetzt wurden.[4])

Diese wenigen Beispiele zeigen, wie weit das Reichsaufsichtsamt auf den Geschäftsbetrieb einwirkt. Das Reichsaufsichtsamt richtet bei seiner Aufsichtsführung besonders sein Augenmerk auf die Werbung, den Wettbewerb und auf den Außendienst der Unternehmungen.

Das Reichsaufsichtsamt hat seit seinem Bestehen auf eine lautere Werbung geachtet und hat insbesondere verlangt, daß Drucksachen, die zur Werbeung benutzt werden, klar abgefaßt sind und nicht zu Irrtümern führen. Die Folge einer Werbung mit unlauteren Mitteln sind Enttäuschungen, „die dem Versicherungsgedanken abträglich sind".[5]) Im Interesse der Belange der Versicherten geht das Amt sogar so weit, daß es genaue Vorschriften für die äußere Ausstattung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen erlassen hat.[6]) Der Versicherungsinteressent soll aus den Bedingungen seine Rechte und Pflichten vor Stellung des Antrages klar erkennen können.

Umfangreich sind die Anordnungen und Verbote des Reichsaufsichtsamtes im Interesse einer lauteren Werbung.[7])

Vielfach hat das Reichsaufsichtsamt in den Wettbewerb der Unternehmungen eingegriffen und hat versucht, ihn in gesunde Bahnen zu lenken. So hat es u. a. Vorverträge und Verpflichtungsscheine durch das Rundschreiben vom 8. August 1933 für die Sachschaden-, Unfall- und Haftpflicht-Versicherung (mit Ausnahme der Hagelversicherung, bei der besondere Verhältnisse vorliegen), verboten. In der Krankenversicherung hat das Amt durch Rundschreiben vom 2. 3.

---

4) VA 31/82. Vgl. auch VA 38/35.

5) VA 33/229.

6) Durch Rundschreiben vom 29. 12. 1936 und 26. 5. 1937; VA 38/61 hat das Reichsaufsichtsamt Vorschriften für Schriftgröße, Zeilenabstand, Druck und Papierfarbe erlassen.

7) Aus der Fülle der vorliegenden Anordnungen mögen hier einige wenige herausgegriffen werden:

VA 08/16; 11/235. Vergleiche mit anderen Unternehmungen sind zulässig, jedoch dürfen nicht einseitig Vorzüge und Nachteile herausgehoben werden.

VA 13/28 Die im Rundschreiben vom 5. 4. 13 aufgestellten Grundsätze für die Nettokostenberechnungen müssen beobachtet werden.

VA 06/81 Werbungen mit den Bezeichnungen: „Vermögen, Gesamtvermögen, Garantiemittel" geben zu Irrtümern Anlaß.

VA 33/192 Auf den Drucksachen muß die Firmenbezeichnung klar und deutlich sein und auf die Konzernzugehörigkeit hingewiesen werden.

VA 37/51 Die Werbung von Sterbekassen durch Todesanzeigen widerspricht dem sittlichen Empfinden des Volkes.

VA 38/87 Werbepreisausschreiben für die Mitglieder eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit sind unzulässig. Ein solches Verfahren kann „als den Versicherungsgedanken abträglich bezeichnet werden".

1935[8]) die Wartezeit auf drei Monate festgesetzt. Besonders umfangreich sind die Anordnungen des Reichsaufsichtsamtes auf dem Gebiete der Gruppenversicherung. Hier hatte sich ein scharfer Wettbewerb entwickelt. Durch die Bekanntmachung[9]) vom 8. März 1934 verbot das Amt die Gewährung von Sondervergütungen und den Abschluß von Begünstigungsverträgen. Durch das Rundschreiben vom 7. 5. 1935[10]) versuchte das Amt, Mindestbeiträge in der Gruppen-Sterbegeldversicherung für die seiner Aufsicht unterstellten Gesellschaften einzuführen. Dieser Versuch scheiterte jedoch.[11])

Auch durch die Allgemeinen Versicherungsbedingungen wird der Wettbewerb geregelt. Da die Aufsichtsbehörde diese genehmigt, unterwirft sie die Bedingungen einer eingehenden Prüfung. Das Reichsaufsichtsamt spricht die Bedingungen eingehend mit den Verbänden bzw. den Unternehmungen durch und wirkt auf die Beseitigung von Unklarheiten und Mängeln hin.

So hat das Reichsaufsichtsamt auf Grund des Genehmigungsverfahrens die Möglichkeit, den Wettbewerb zu beeinflussen.

Auch der Außendienst der Unternehmungen unterliegt der Aufsicht durch das Reichsaufsichtsamt. Ganz besonders achtet es auf die Vertragsbedingungen, zu denen die Vermittler und Agenten für ein Unternehmen arbeiten. Besondere Werbevorteile können die Vermittler zu nicht immer einwandfreien Versicherungsabschlüssen anspornen.[12]) Besonders wichtig ist, daß die im Außendienst eines Unternehmens beschäftigten Personen neben einer ausreichenden fachlichen Vorbildung auch charakterlich zuverlässig sind. Deshalb fördert das Reichsaufsichtsamt alle Bestrebungen, die auf die Schaffung eines gesunden Vermittlerwesens hinzielen und hat seine Mitarbeit an der

---

8) VA 36/71.

9) Bekanntmachung des Reichsaufsichtsamtes vom 8. 3. 1934 betr. Sondervergütungen und Begünstigungsverträge in der Lebensversicherung (RA Nr. 58 vom 9. 3. 34). Das Rundschreiben vom 10. 3. 1934 und das Rundschreiben vom 6. 12. 1935 geben dazu nähere Erläuterungen. Durch Rundschreiben vom 17. 3. 1939 (abgedruckt in: NZ 1939 S. 316 f.) hat das Reichsaufsichtsamt neue Richtlinien unter Aufhebung der vorigen Rundschreiben über die Gefolgschaftsversicherung in der Lebensversicherung herausgebracht.

10) VA 36/50.

11) Durch Rundschreiben vom 13. 11. 1935 (VA 36/52) zog es seinen Erlaß mit folgender Begründung zurück: „Die Bemühungen, die nicht unserer Aufsicht unterstehenden öffentlich-rechtlichen Lebensversicherungsunternehmungen zur Annahme von Mindestbeiträgen im Sinne unseres Rundschreibens vom 7. 5. 1935 zu bewegen, sind nunmehr als gescheitert anzusehen. Nur den privaten Unternehmungen derartige Schranken aufzuerlegen, halten wir mit Rücksicht auf ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht für vertretbar."

12) VA 05/40; 26/119.

„Auskunftsstelle der Versicherungswirtschaft“[13]) zugesagt[14]), denn es sieht darin einen wesentlichen Fortschritt in der Überwachung der Versicherungsvermittler, die bisher schwer zu beaufsichtigen waren.

Der Werberat der Deutschen Wirtschaft ist für die Beaufsichtigung der Werbung durch das Gesetz über Wirtschaftswerbung[15]) geschaffen worden. Zwecks einheitlicher und wirksamer Gestaltung unterliegt das öffentliche und private Werbungs-, Anzeigen-, Reklamewesen usw. der Aufsicht des Reiches, die durch den Werberat der Deutschen Wirtschaft ausgeübt wird.[16]) Die zweite Durchführungsverordnung[17]) umreißt ganz allgemein die Aufgabe dahin, daß der Werberat die Mißstände, die sich auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Werbens entwickelt haben, beseitigen soll[18]), und diese im Interesse der Vertrauenswürdigkeit und Wirksamkeit der Werbung unterbunden werden müssen (das UWG hat den Sinn, den einzelnen Gewerbetreibenden vor unlauteren Werbemethoden eines Mitbewerbers zu schützen). Allgemein auftretende Auswüchse kann nur eine verwaltungsmäßig arbeitende Stelle beheben.[19]) Die Kundgebungen des Werberats sind Richtlinien, an die sich die Werbungtreibenden allgemein halten sollen.

Das Gesetz über die Wirtschaftswerbung gibt im § 5 eine Abgrenzung. Danach wird die Zuständigkeit des Reichswirtschaftsministers u. a. auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik nicht berührt. Zur Wirtschaftspolitik gehören auch Fragen der Preisgestaltung, der Aufteilung des Marktes u. a. m.[20]) In diesen Fällen muß der federführende Minister beteiligt werden, wenn der Werberat hierüber eine Anordnung treffen will.

Will das Reichsaufsichtsamt durch ein Verbot oder Gebot alle Versicherungsunternehmungen auf dem Gebiet des Wettbewerbs binden, so müßte es sich mit den Aufsichtsbehörden der einzelnen Länder ins Benehmen setzen. Eine auf diese Weise zustande gekommene An-

---

13) Gemeinschaftseinrichtung der beiden Wirtschaftsgruppen, sowie der Fachgruppe „Versicherungsagenten“ und „Versicherungsvermittler und Versicherungsmakler“.

14) VA 38/33.

15) Vom 12. 9. 33 (RGBl. I S. 625).

16) § 1 dieses Gesetzes.

17) 2. VO zur Durchf. d. Ges. über Wirtschaftswerbung vom 27. 10. 33 (RGBl. I S. 791).

18) § 5 d. VO.

19) Vgl. Roettger in „Gewerbl. Rechtsschutz und Urheberrecht“ 41. Jgg. S. 847.

20) Roettger a. a. O. S. 850.

ordnung stellt dann die Auffassung des gesamten Versicherungsgewerbes dar und bindet daher alle Unternehmungen.[21])

Eine Bindung der Gerichte wird durch diese Maßnahmen jedoch nicht hervorgerufen.[22]) Stellt jedoch das Reichsaufsichtsamt das Vorliegen eines Verstoßes gegen die guten Sitten fest, so bindet ein Verbot einer solchen Wettbewerbshandlung die Gerichte. Soweit es sich um § 1 UWG handelt, unterliegen einem solchen Verbot auch diejenigen Unternehmungen, die nicht vom Reichsaufsichtsamt beaufsichtigt werden.[23])

Um für einige Fragen der Werbung eine einheitliche Behandlung zu erzielen, haben das Reichsaufsichtsamt, die Reichsgruppe Versicherungen und die beiden Wirtschaftsgruppen mit dem Werberat Besprechungen geführt. Letzterer hat daraufhin die „Bestimmung des Werberates der Deutschen Wirtschaft über die Werbung im Versicherungswesen" vom 10. Januar 1938[24]) erlassen.[25])

Diese Anordnungen binden alle Unternehmungen.

B. Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen.

Die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen nimmt bei der Bereinigung der Werbung und des Wettbewerbs von Auswüchsen und Überspannungen einen breiten Raum ein. Die Aufgabe des Selbstverwaltungskörpers ist es, die Unternehmungen im nationalsozialistischen Sinne zu erziehen. Darunter fällt insbesondere die Umgestaltung des Wettbewerbs vom eigennützigen zum Leistungswettbewerb, sodaß die Versicherung wahrhaft gemeinnützig wird, d. h. daß sie dem Versicherungsnehmer dient und damit dem Volksganzen. Bei Leistungswettbewerb geht es nicht darum, anderen Unternehmungen die Versicherten auszuspannen, sondern vielmehr Nichtversicherte für den Gedan-

---

21) Vgl. Prölß, Das Wettbewerbsrecht der Versicherung in: Zeitschrift für die ges. Versicherungswissenschaft, Bd. 34 S. 125 ff. insbes. S. 135.

22) Das RAA sagt selbst: „Inwieweit sich dieser Meinung im Einzelfall später die Gerichte ... anschließen, muß ihnen überlassen bleiben" (VA 28/90).

23) Prölß, Das RAA und der Wettbewerb im Versicherungswesen in: Das Versicherungsarchiv, Wien 1932 Heft 3.

24) Deutscher Reichsanzeiger Nr. 11 vom 14. 1. 38 = NZ 38 S. 83.

25) Darin ist die Werbung verboten worden: mit Hinweisen auf die Gemeinnützigkeit des Unternehmens und seiner Tätigkeit, mit den Schlagworten: „Versicherung zu Selbstkosten" und „Versicherung unter Selbstkosten", mit Hinweisen auf den heimischen bodenständigen Charakter des Unternehmens, mit fremdem Ansehen. Zugleich sind auch Bestimmungen getroffen worden über die Vergleiche in der Werbung und über die Firmenwahrheit bei der Vermittlung von Versicherungen.

ken der Versicherung zu gewinnen und den Versicherungsschutz soweit wie möglich auszubauen.[26])

Bei der Ausgestaltung der Werbung und des Wettbewerbs zeigten sich besonders die Vorteile des Zusammenschlusses der privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherungswirtschaft in einer Reichsgruppe.

In gemeinsamer Arbeit haben beide Wirtschaftsgruppen im März 1937 eine Werbevereinbarung getroffen.[27]) Inhalt dieser Regelung waren die Anfang 1938 vom Werberat der Deutschen Wirtschaft zusammengefaßten Bestimmungen.[28])

Am 16. Dez. 1936 wurde die Zusammenarbeit der privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherungsgesellschaften in kameradschaftlichem Geiste begonnen (sogen. G[oebbels]-B[raß]-Übereinkommen).[29]) — Der Grundgedanke dieses und des Abkommens vom Januar 1937 ist, „daß die Hauptaufgabe einer Werbung darin bestehen muß, den Versicherungsgedanken in Kreise zu tragen, die bisher für ihn noch nicht gewonnen waren, nicht aber Versicherte von ihrem bisherigen Versicherer zu lösen und neuen Versicherern zuzuführen".[30]) Im Januar 1937 wurde dieses Abkommen auf weitere Unternehmungen ausgedehnt[31]) und für Streitigkeiten ein Schiedsgericht bestellt. Insbesondere wurde vereinbart, daß zwecks Vermeidung eines ungesunden Wettbewerbs Großwagnisse jeder Art unter allen angeschlossenen Versicherern mit einer gerechten Prämie verteilt werden sollen.

Im Vordergrund bei allen Wettbewerbsanordnungen und -abkommen steht das Ziel, „Ausspannungen" zu beseitigen. Das macht aber allein nicht den Leistungswettbewerb aus. Der Ton muß vielmehr darauf liegen, die Leistungen zu steigern, d. h. den Versicherungsschutz auszubauen. Man hat sich im Anschluß an diese beiden Übereinkommen zu sehr daran gewöhnt, das Wort „Ausspannung" immer dann zu gebrauchen, wenn der Wettbewerb eine zu große Schärfe angenommen hat. Man sollte von diesem Worte weniger Gebrauch machen, denn nicht jeder Einbruch in den Versicherungsbestand einer Unternehmung ist eine „Ausspannung". Jede bessere Form, jede bessere Prämie und jede günstigere Placierung der Versicherung erzeugt notwendig eine Bewegung in den Versicherungsbe-

26) Lippert, Fortschritte im Aufbau der gewerblichen Wirtschaft ... in: NZ 1936 S. 1286.

27) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 56.

28) Siehe unter A dieses Paragraphen.

29) Das Abkommen ist abgedruckt bei Wagenführ, Quellenbuch zur Wirtschaftskunde S. 46 ff.

30) Geschäftsbericht WiGr S. 56.

31) Abgedruckt bei Wagenführ a. a. O. S. 47 ff.

ständen. Soll sich der Wettbewerb aber nur auf neue Risiken beziehen, so tritt eine Stagnation ein.

Das G.B.-Übereinkommen ist auf starken Widerstand bei den großen Gesellschaften gestoßen, die diesem Abkommen nur in geringer Zahl beigetreten sind. Die allgemeine Ablehnung dieses Abkommens scheint darin begründet zu sein, weil der Wettbewerb sich hiernach nur auf neue Risiken beschränken soll.

Die Leiter der beiden Wirtschaftsgruppen haben im Jahre 1937[32]) ihren Mitglieder zur Pflicht gemacht, bei Wettbewerbsstreitigkeiten mit öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Gesellschaften zunächst zu versuchen, einen unmittelbaren Ausgleich zwischen den Geschäftsleitungen selbst herbeizuführen. Die Mitgliedergesellschaften müssen in jedem Falle ihre Wirtschaftsgruppe davon unterrichten. Auf diese Weise erhalten die Gruppen einen genauen Einblick in die Wettbewerbsverhältnisse und können bei groben Mißständen sofort eingreifen.

Eine einheitliche Regelung hat auch die Behandlung von Unterstützungsanträgen der Versicherten aus Anlaß von Hagel- und Unwetterschäden erfahren.[33]) Alle Unternehmungen sind verpflichtet worden, Anträge auf Unterstützung der jeweils zuständigen Wirtschaftsgruppe zuzuleiten, damit die Anträge gemeinsam von beiden Gruppen geprüft werden können. So ist eine gleichmäßige Behandlung der Versicherten gewährleistet und sind damit die Mißstände, die auf diesem Gebiete herrschten, beseitigt worden.

Beim Erlaß von Ausspannungsverboten übt die Reichsgruppe Versicherungen, die diese Anordnungen für alle Mitglieder verbindlich erklärt, marktregelnde Maßnahmen im Sinne des Erlasses vom 12. 11. 1936 aus. Daher ist in diesen Fällen die Genehmigung des Reichswirtschaftsministers erforderlich.[34])[35])

Über alle diese Regelungen hinaus werden von den Gruppen Allgemeine Versicherungsbedingungen ausgearbeitet, so daß auch von dieser Seite aus der Wettbewerb bereinigt wird.

Die für den Versicherungsaußendienst gemeinsamen Fragen werden in der Arbeitsgemeinschaft „Versicherungsaußendienst" bearbeitet. Besonders wird auf die unbedingte Zuverlässigkeit der Versicherungsvertreter hingewirkt.[36])

---

32) Siehe Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 59.

33) Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 60.

34) Auf Grund des Erlasses vom 12. 11. 1936 Abschnitt II.

35) Hier ist u. a. das Ausspannungsverbot in der Lebensversicherung vom 18. Jan. 1937 zu erwähnen (Wortlaut abgedruckt in Geschäftsbericht Fachgruppe S. 151 ff.).

36) Vgl. die Anordnung des Leiters der RG Versicherungen vom 10. Juni 1937 (Geschäftsbericht WiGr S. 61), in der bestimmt wird, daß Unter-

Durch die Auskunftsstelle der Versicherungswirtschaft wird die Reinerhaltung des Außendienstes von unsauberen Elementen gefördert und werden bestehende Mißstände beseitigt.[37])

C. Abgrenzung.

Aufgabe des Reichsaufsichtsamtes wird sein, die Werbung zu überwachen und dafür zu sorgen, daß sie nicht gegen die vom Werberat aufgestellten allgemeinen Richtlinien verstößt.[38])

Bei der Ausgestaltung der Wettbewerbsbedingungen muß das Schwergewicht bei den Gruppen liegen. Damit erfüllen sie die ihnen als echte Selbstverwaltungsangelegenheiten überlassenen Aufgaben der Erziehung ihrer Mitglieder zum Leistungswettbewerb. Eine reine Trennung der Gewalten kann jedoch hier nicht vorgenommen werden, vielmehr müssen Staatsaufsicht und Selbstverwaltung bei der Lösung dieser schwierigen Aufgaben zusammenarbeiten.

Die Allgemeinen Versicherungsbedingungen bedürfen in **jedem** Falle der Genehmigung des Reichsaufsichtsamtes, da sie die Versicherten unmittelbar betreffen. Auch erscheint es zweckmäßig, die von den Gruppen ausgearbeiteten Musteragenturbedingungen durch das Reichsaufsichtsamt begutachten zu lassen, denn das Amt kann als neutrale Stelle die verschiedenen Interessen besser ausgleichen. Es kann auch schon bei der Abfassung der Bedingungen die Möglichkeiten eines unsauberen Vertreterwesens unterbinden, so daß dem Amt die Bearbeitung von Beschwerden von vornherein erleichtert wird.

---

nehmungen und Agenten Vertreter erst dann anstellen dürfen, wenn sie sich von der Vertrauenswürdigkeit derselben überzeugt haben.

37) Das RAA begrüßt diese Einrichtung, weil sie eine bessere Überwachung, als bisher möglich war, zuläßt. Es hat seine Mitarbeit zugesagt. (VA 38/33.)

38) Vgl. Moldenhauer, Die Gestaltung des Wettbewerbs im Versicherungswesen **in**: VP 1936 S. 32.

Abschnitt D.

Marktregelung

§ 25.

I. Der Reichskommissar für die Preisbildung.

Durch das Gesetz zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 29. Oktober 1936[1]) ist ein „Reichskommissar für die Preisbildung" eingesetzt worden[2]) und damit die Befugnisse auf dem Preisgebiet in einer Spitze vereinigt. Dem Reichskommissar unterstehen unmittelbar die Preisfestsetzungsbehörden. (In Preußen sind es die Oberpräsidenten.) Diese Behörden können Preise, Preisspannen und Zuschläge mit begrenzter räumlicher Wirkung festsetzen. Dazu bedürfen sie der Zustimmung des Reichskommissars. Die Durchführung der Bestimmungen erfolgt durch die Preisüberwachungsstellen. Diese Aufgaben werden in Preußen vom Regierungspräsidenten wahrgenommen. Bei der Durchführung der vom Reichskommissar und den Preisfestsetzungsbehörden angeordneten Maßnahmen bedienen sich die Preisüberwachungsstellen der örtlichen Polizeistellen.

Durch die Verordnung vom 26. Nov. 1936 (RGBl. I S. 955) ist jede Preiserhöhung verboten worden. In dem Erlaß des Reichswirtschaftsministers und des Ministerpräsidenten, Generalfeldmarschall Göring, Beauftragter für den Vierjahresplan, und des Reichskommissars für die Preisbildung vom 1. Februar 1938[3]) sind die Grundsätze über die Anwendung der Preisstopverordnung auf dem Gebiete des privaten und öffentlich-rechtlichen Versicherungswesens zusammengefaßt worden.

---

1) RGBl. I S. 297.

2) Über die geschichtliche Entwicklung des Preisrechts in der Nachkriegszeit siehe Rentrop in Pfundtner-Neubert III e 13 Einführung S. 39 ff. — Durch das Gesetz vom 5. 11. 1934 wurde wieder ein „Reichskommissar für Preisüberwachung" eingesetzt, dessen Amtszeit bis zum 1. 5. 1935 befristet war. Sie wurde nicht verlängert. Die Befugnisse auf dem Preisgebiet gingen auf die jeweilig zuständigen obersten Reichsbehörden über. Dieser Zersplitterung macht das obige Gesetz ein Ende.

3) MiBlWi 1938 S. 36 ff.

Die Befugnisse des Preiskommissars liegen auf dem Gebiete der Genehmigung, Festsetzung, Überwachung und Bildung von Preisen und Entgelten. Er kann nach freiem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preise und Entgelte zu schaffen. Die Aufgabe des Preiskommissars liegt weniger in einer bürokratischen Preis überwachung als vielmehr in einer wirtschaftsverbundenen Preisbildung.[4]) Um den starren Preisstop aufzulockern und organisch zu gestalten und um eine Preissenkung einleiten zu können, muß sich der Preiskommissar in jedem Falle mit dem zugehörigen Wirtschaftsvorgang, mit dem Weg der betreffenden Ware und den Preis- und Kostenstufen dieses Weges vertraut machen. Er muß dazu an die praktische Wirtschaft heranrücken und mit der Organisation der gewerblichen Wirtschaft eng zusammenarbeiten, um von dieser das Material für seine Aufgaben zu erhalten.[5]) Im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Preiskommissars gewinnt die Vereinheitlichung des Rechnungswesens durch die Gruppen eine besondere Bedeutung. Ein volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preis läßt sich nur von einem festen Punkt aus schaffen, und zwar von vernünftigen kalkulatorischen Unterlagen aus.[6])

Für die Preisgestaltung in der Versicherungswirtschaft können nicht die Maßstäbe der gewerblichen Unternehmungen angelegt werden. Die Versicherungsunternehmung ist nur Treuhänder der ihr von der Gemeinschaft anvertrauten Mittel. Grundsätzlich wird nur so viel verteilt, als die Mitglieder dem Treuhänder zur Verfügung stellen. Ist einmal das Risiko größer als veranschlagt, so tragen die Versicherten beim Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit diese Differenz. Ganz anders dagegen liegen die Verhältnisse bei der Versicherungs-Aktiengesellschaft. Sie muß mit ihrem Kapital für das größere Risiko aufkommen. „Die Versicherungsaktiengesellschaft ist also ein Treuhänder, der außerdem das besondere Versicherungsrisiko als Unternehmer läuft und für dieses das eigene Kapital einsetzt.“[7]) Da das Eigenkapital nur in besonderen Fällen

---

4) Vgl. DAZ Nr. 18 vom 12. 1. 1938 („Der Preiskommissar als Reformer“).

5) Unter maßgeblicher Beteiligung der Gruppen und des RAA entstand die VO über die Versicherung von Kraftfahrzeugen vom 14. 2. 1938 (RGBl. I S. 200), die die Prämien für diesen Versicherungszweig senkte (Siehe Geschäftsbericht Wirtschaftsgruppe S. 49).

6) Müllensiefen, Aufgaben der Wirtschaftsorganisation bei Leistungssteigerung, Preisbildung, Marktordnung und Kartellaufsicht in: Braune Wirtschaftspost 1937 S. 14.

7) Moldenhauer, Die Versicherungsunternehmung als Treuhänder der Gefahrengemeinschaft in: Die Bank 1939 S. 509 ff. (512).

wegen seines beschränkten Umfanges eingesetzt werden kann, gilt für beide Unternehmensformen gleichermaßen, daß zwischen Bedarf und Aufwand des Versicherers eine unlösbare Wechselwirkung besteht. Weiterhin ist die Versicherungswirtschaft in der Lage, jederzeit auch eine verstärkte Nachfrage zu decken. — Anders dagegen liegen die Verhältnisse in den übrigen Wirtschaftszweigen. — Das Versicherungswesen, das auf dem Gesetz der großen Zahl aufgebaut ist, muß danach trachten, einen möglichst großen Umfang an Wagnissen hereinzunehmen, um so einen Ausgleich der Risiken zu erhalten. Immer dann, wenn das Angebot — und das wird meistens der Fall in der Versicherungswirtschaft sein — größer ist als die Nachfrage, wird der Wettbewerb sich verschärfen und zu einem Prämiendruck führen. Jede Regelung des Wettbewerbs wirkt für das einzelne Unternehmen kostenersparend. Damit werden aber erst die Voraussetzungen für die Tätigkeit des Preiskommissars geschaffen. Der Preiskommissar, die Staatsaufsicht und die Gruppen müssen in gemeinsamer Arbeit an die Senkung der Verwaltungskosten herangehen, um dann von hier aus eine Verbilligung des Versicherungsschutzes erwirken zu können.[8]) Der zunehmende Mangel an Fachangestellten führt zu einer Erhöhung der Gehälter, so daß der Lohnfaktor eine immer größer werdende Rolle spielt. Im Zuge der Gesamtpreisentwicklung wirkt das verteuernd. Preispolitik und Lohnpolitik sind zwei nicht voneinander trennbare Aufgabenkreise geworden. Es ist in manchen Zweigen des Versicherungswesens eine Kostenprogression festzustellen. Nach Wagenführ[9]) sind die Verwaltungskosten für die Lebensversicherung von 181 Mill. RM im Jahre 1931 auf 217 Mill. RM im Jahre 1935 (bei einer Prämieneinnahme von 806 bzw. 883 Mill. RM) gestiegen.

Durch die VO vom 1. Februar 1938 sind die Staatsaufsichtsbehörden in die Preisüberwachung eingeschaltet worden. Im Hinblick auf den Schutz der Versicherten betätigen sich die Aufsichtsbehörden schon seit Jahrzehnten auf dem Gebiete der Überwachung und Bildung der Preise. In der Lebensversicherung müssen im Geschäftsplan die Beitragsstaffeln und die Grundsätze und Grundlagen für die Berechnung der Prämien dargestellt werden (§ 11 VAG). Auch in der Sachversicherung hat die Aufsichtsbehörde auf Grund ihrer Aufsichts- und Einwirkungsbefugnisse die Möglichkeit, auf die Gestaltung des Versicherungsentgeltes Einfluß zu nehmen.[10]) Die Aufgaben der Aufsicht, „die Belange der Versicherten zu wahren und die dauernde Erfüll-

8) Vgl. auch von Halem, Preisstop und Privatversicherung in: Der Deutsche Volkswirt 1937 Einzeldarstellungen Folge 19 S. 9.
9) Wirtschaftskunde ... S. 77.
10) z. B. auf Grund der §§ 8 Abs. 1 Ziff. 2, 13, 81 und 81 a.

barkeit der Verträge zu sichern, ziehen ihrer Tätigkeit eine obere und eine untere Grenze der Prämienaufsicht. Die obere Grenze, an der sich die Tätigkeit mit der des Reichskommissars für Preisbildung eng berührt, wird durch das Grundgesetz der möglichst gerechten Schadenverteilung auf die Schultern der Gemeinschaft gezogen. Die Belange der Gemeinschaftsmitglieder sind nicht mehr ausreichend gewahrt, wenn der Treuhänder dieser Gemeinschaft mehr an Beiträgen erhebt, als er zur Erfüllung seiner und der Gemeinschaft Aufgaben unter Berücksichtigung aller in Frage kommenden Gesichtspunkte verlangen darf. Die untere Grenze liegt da, wo durch eine zu geringe Prämieneinnahme die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen ... in Frage gestellt ist."[11])

Scheint eine Erhöhung der Prämien aus volkswirtschaftlichen Gründen oder zur Vermeidung von Härten erforderlich, so kann eine solche mit Genehmigung des Reichskommissars für die Preisbildung erfolgen.[12]) Der Antrag hierzu muß auf Grund des Erlasses vom 1. Febr. 1938 bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eingereicht werden.[13]) Die Aufsichtsbehörde stellt zunächst fest, ob eine Ausnahmebewilligung zuzulassen ist. Lehnt sie die Änderung eines Tarifes oder des Geschäftsplanes ab, so hat es damit sein Bewenden und der Reichskommissar wird gar nicht erst beteiligt.

Hat das Reichsaufsichtsamt[14]) gegen die Genehmigung einer Prämienerhöhung keine Bedenken, so hat es den Antrag mit den erforderlichen Unterlagen und einem eingehenden Bericht dem Reichskommissar zur Entscheidung vorzulegen. Dieses Verfahren ist für die Erteilung von Einzelgenehmigungen auf Grund des § 3 der VO vom 26. 11. 1936 vorgeschrieben.

In den Fällen, in denen die Aufsichtsbehörde im Interesse der Erhaltung und Festigung eines Unternehmens zur Erhöhung der Prämie oder zur Leistungskürzung schreitet[15]), ist eine Beteiligung des

---

11) VA 38/44.

12) § 3 der VO vom 26. 11. 1936.

13) Diejenigen Versicherungsunternehmen, die nicht der Aufsicht unterstehen, haben ihre Anträge auf Ausnahmebewilligung beim RAA einzureichen.

14) Für die Landesaufsichtsbehörden ist vorgeschrieben, daß sie zunächst die Vorgänge der zuständigen Preisbildungsstelle vorzulegen haben. Letzte Instanz ist der Reichskommissar.

15) Das sind folgende drei Fälle: Sanierung notleidender Versicherungs-Unternehmen, Sanierung von Gewinnverbänden und Umstellung von Pensions- und Sterbekassen mit Umlageverfahren und von Risikoverträgen auf das Prämien- oder Kapitaldeckungsverfahren.

Reichskommissars nicht vorgesehen. Dieser hat für diese Fälle im Erlaß allgemein seine Genehmigung erteilt.[16])

Betrachtet man einmal die Preisbildung unter dem Gesichtspunkt, daß sowohl der Reichskommissar für die Preisbildung kraft seines Auftrages und die Staatsaufsicht durch ihr Wesen die Bildung der Versicherungsprämien, der Anwerbungskosten usw. beeinflussen, so erscheint eine Regelung, wie sie durch die Verordnung vom 1. Febr. 1938 erfolgt ist, als eine Notlösung. Durch diese Verordnung ist das Nebeneinander zweier Behörden nicht beseitigt worden. Das Verfahren ist durch die Einschaltung der Staatsaufsicht in das Genehmigungsverfahren vielmehr umständlicher geworden. Es erhebt sich gerade heute in einer Zeit, wo danach getrachtet wird, eine Vereinfachung der Verwaltung herbeizuführen, die Frage, ob es auf dem Gebiete des Versicherungswesens nicht zweckmäßiger wäre, der Staatsaufsicht die Preisüberwachung und die Bildung des Versicherungsentgeltes allein zu übertragen. Als Zentralinstanz für die Genehmigung von Prämienerhöhungen und/oder Herabsetzung der Leistungen käme nur das Reichsaufsichtsamt in Betracht, und zwar ganz unabhängig davon, ob ein Antrag von einem Unternehmen eingereicht wird, das unter Landesaufsicht steht oder ob es sich um eine öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalt handelt. Hierfür sprächen in erster Linie die Fachkenntnisse, die das Reichsaufsichtsamt infolge seiner langjährigen Praxis auf diesem Gebiete hat. Durch die Übertragung einer solchen Aufgabe wird auch von dieser Seite her einer Vereinheitlichung der Staatsaufsicht der Weg gebahnt.

In entscheidenden Fragen ist es bei einer solchen vorgeschlagenen Regelung zweckmäßig, den Reichskommissar vor Erlaß von grundsätzlichen Anordnungen zu hören. Solche Anordnungen wären z. B. die Festsetzung von Tarifen für bestimmte Versicherungszweige, Bestimmungen über Provisionen u. a. m. In diesen Fällen müßte der Reichskommissar gehört werden, weil er, auf großer Linie gesehen, für die Preisbildung der gesamten Volkswirtschaft verantwortlich ist.

§ 26.

II. Das Verhältnis der Wirtschaftsgruppen zu den marktregelnden Verbänden.

Im Versicherungswesen sind auch marktregelnde Verbände, gemeinhin als Kartelle bezeichnet, anzutreffen. Unter einem Versicherungskartell sind alle Vereinigungen von Versicherungsgesellschaften

16) B I des Erlasses.

zu verstehen, die in erster Linie auf die Regelung eines gesunden Wettbewerbs hinwirken. Erst in zweiter Linie dienen sie der Festsetzung von Tarifen.[1]) Man ist zu leicht geneigt, im Anschluß an die Begriffsbestimmung von Liefmann[2]), in jedem Kartell das Ziel zu sehen, den Markt monopolistisch zu beeinflussen. Ein solches Merkmal trifft auf die Versicherungskartelle nicht zu. — Im Versicherungswesen liegen hinsichtlich der zu kartellierenden „Ware" ganz besondere Verhältnisse vor. So ist die „Ware Versicherung" beliebig vermehrbar. Das einzelne Unternehmen muß danach trachten, möglichst viel Risiken hereinzunehmen, denn der Preis (Prämie) dieser Ware ist auf dem Gesetz der großen Zahl aufgebaut. Ein sog. Monopol, und sei es ein hundertprozentig geschlossenes, kann die Prämie nicht beliebig erhöhen, denn dann würde die Versicherungsgemeinschaft zu klein werden. „Die Ökonomik des Versicherungsgeschäftes enthält gleichsam ein Preiskorrektiv in sich, wie dies keine andere kartellierte Branche aufweisen kann."[3])

Folgt man Wagenführ, so kommt man zu dem Ergebnis, daß der Monopolist in anderen Wirtschaftszweigen den Preis für seine Waren beliebig hoch festsetzen kann. Das ist aber nicht der Fall. Auch beim „Warenmonopol" — wie das Monopol zum Unterschied zum Versicherungsmonopol genannt werden soll — gilt das Nachfragegesetz, das bei Preiserhöhung die Nachfrage sinkt und daher der höchste Preis durchaus nicht die höchsten Gesamteinnahmen bringt.[4]) Der Unterschied zwischen dem Warenmonopol und dem Versicherungsmonopol liegt vielmehr darin, daß das Warenmonopol danach trachten muß, eine bestimmte Warenmenge abzusetzen. Der höchste Gewinn wird nur bei einer g a n z b e s t i m m t e n Absatzmenge erzielt, nämlich bei einer Menge, bei der der Rohertrag an höchsten über den Gesamtkosten liegt (Cournot'sche Punkt). Mit zunehmender Absatzmenge wird das Optimum überschritten, so daß der Monopolist kein Interesse an einem höheren Absatz mehr hat, es sei denn, daß er in der Lage ist, durch Verbesserungen die Kosten senken zu können. Der Versicherungsmonopolist dagegen muß von vornherein danach trachten, eine möglichst umfangreiche Versicherungsgemeinschaft aufzubauen. Denn je größer die „Absatzmenge der Ware Versicherung" ist,

1) Moldenhauer, Versicherungswesen i n : Grundriß der Sozialökonomik, 7. Abtl. Tübingen 1922 S. 331.

2) Liefmann, Kartelle, Konzerne, Trusts, 8. Aufl., Stuttgart 1930 S. 9.

3) Wagenführ, Monopol- bzw. Kartell-Probleme in der Versicherungswirtschaft i n : Kartell-Rundschau 1937 S. 106.

4) Wichtige Erkenntnisse auf diesem Gebiete verdanken wir der Mathematischen Schule, so insbes. u. a. den Arbeiten von Marshall und schon 1838 von Cournot.

um so kleiner wird sein Risiko. Darauf kommt es in erster Linie an. Ferner besteht die Gefahr bei einer zu hohen Prämie, daß der Nachfragende zur Selbstversicherung übergeht. — Zwischen einem Warenmonopol und einem Versicherungsmonopol besteht daher kein grundsätzlicher Unterschied.

Die einzelnen Verbände dienen mittelbar oder auch unmittelbar der Leistungssteigerung und erzielen durch die Beseitigung eines ungesunden Wettbewerbes eine Stärkung der einzelnen Betriebe.[5]) Jede Einschränkung des Wettbewerbs bedeutet für die Unternehmungen eine Herabminderung ihrer Verwaltungs- und Anwerbungskosten. Sie sind darum in der Lage, den Versicherungsschutz billiger anbieten zu können. Fernerhin bietet jedes Kartell die Möglichkeit, daß die ihm angeschlossenen Gesellschaften solide und zahlungsfähig bleiben[6]), denn bei einem zu scharfen Wettbewerb sind die Unternehmungen meist gezwungen, bis an die Grenze der noch möglichen Prämie herunterzugehen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Schaffung eines gesunden Wettbewerbs gibt der einzelnen Versicherungsgesellschaft die Möglichkeit, ausreichende Reserven zu bilden, die für die Deckung großer Schäden im Bedarfsfalle herangezogen werden können.

Jeder Versuch einer Kartellierung stößt auf Schwierigkeiten, die darin liegen, daß jedes Unternehmen die Vorteile seiner vollen Selbständigkeit aufgeben muß. Diese sind darin enthalten, daß sie sich vor einem Konkurrenten auszeichnen und damit das Geschäft an sich ziehen können. Darum gelingt eine Kartellierung nur dann — abgesehen von Gewaltanwendungen —, wenn besondere Vorteile geboten werden.[7]) Wird ein Kartell aus der Not heraus gegründet, so liegt der Vorteil in der besseren Prämie, die bisher unzulänglich war.[8]) In der Feuerversicherung bezog sich die Kartellierung zunächst nur auf das Großrisiko-Geschäft (Versicherung von Industrien). Hier kam eine Prämienerhöhung allen am Geschäft beteiligten Unternehmen zugute, denn diese großen Risiken können nur von mehreren gemeinsam in Deckung genommen werden. Bei einer solchen Kartellierung kann auch eine kleinere Gesellschaft sich an einem solchen Objekt beteiligen.

---

5) v. d. Thüsen, Verbände und Konzerne in: Deutsche Versicherungswirtschaft I 3,3 S. 265.

6) Moldenhauer, Das Kartellproblem im Versicherungswesen, in: Kartell-Rundschau 1911 S. 272.

7) Moldenhauer a. a. O. S. 269.

8) Aus der Not heraus sind die Kartelle in der Feuer- und Transportversicherung entstanden. Dagegen war das beim Kartell der Unfall- und Haftpflichtversicherung nicht der Fall (vgl. Moldenhauer a. a. O. S. 269).

Der große volkswirtschaftliche Vorteil liegt darin, daß auch die gefährlichen Betriebe versichert werden können.[9])

Für ein Versicherungskartell bestehen zwei Möglichkeiten, die Außenseiter auszuschalten. Es kann ihnen die Rückdeckung versagen und — im Feuerversicherungsgeschäft — können sich die kartellierten Unternehmen weigern, ein Großrisiko mit einem Außenseiter zusammen zu übernehmen, so daß der Versicherungsnehmer gezwungen ist, diesen fallen zu lassen, wenn er nicht Gefahr laufen will, nur unzureichend versichert zu sein. Die Gefahr, daß ein Wettbewerb völlig ausgeschaltet wird, ist — bedingt durch den Aufbau der Versicherungswirtschaft — nicht sehr groß.[10]) Neben den privaten Gesellschaften bestehen noch die öffentlich-rechtlichen Anstalten in freier Konkurrenz. Hier kann ein ausgeschlossener Außenseiter leicht Rückhalt finden. Auch hat die Staatsaufsicht die Möglichkeit, zwar nicht gegen das Kartell als solches, wohl aber gegen die dem Kartell angeschlossenen Gesellschaften einzuschreiten. — Die Kartelle lassen sich einteilen in: Konditionskartelle, Preiskartelle und Kontingentierungs(Quoten-)-kartelle. Für letztere trat das Feuerversicherungsabkommen der Nachfolgestaaten in Erscheinung.[11]) Eine besondere Stellung nehmen die Pools ein, die in erster Linie zur gemeinsamen Übernahme notleidender Risiken gebildet sind. Bei ihnen ist die Marktregelung „nur die Folge der gemeinsamen Übernahme der Risiken, nicht der Zweck".[12])

Die Konditionskartelle befassen sich mit der einheitlichen Gestaltung der Versicherungsvertragsvereinbarungen und der einheitlichen Festlegung der Art und des Umfanges des Versicherungsschutzes (Absatzbedingungen werden geregelt). Sie sind in der Versicherungswirtschaft am häufigsten anzutreffen.

Die Preiskartelle streben eine allgemeine Festsetzung der Prämien an. Eine solche Regelung stößt in der Versicherungswirtschaft auf große Schwierigkeiten, weil hier ein schwer typisierbares Leistungsangebot einheitlich geregelt werden muß.[13])

Die Kartellpreisregelung umfaßt nicht nur die Festsetzung der Prämie, sondern auch die Fixierung der Bedingungen (Zahlungsweisen), Klauseln, der Zuschläge und der Abschläge (Rabatte und Ge-

---

9) Moldenhauer a. a. O. S. 272.

10) Vgl. Rentner, Kurt, Über Kartellbildung im Versicherungswesen, Hamburg 1934 S. 31 u. 37.

11) Wagenführ a. a. O. S. 104.

12) Moldenhauer, Kartellfragen im Versicherungswesen in V. P. 1936 S 145; vgl. auch Grupe, Das Wesen und die Rechtsnatur der Versicherungs-Pool-Verträge, Diss. Erlangen 1934 S. 27.

13) Vgl. Wagenführ a. a. O. S. 104.

bühren). Die Preisregelung umfaßt bedeutend mehr Punkte als es bei dem Kartellpreis von Waren der Fall ist.

Die Nachteile des Preiskartells liegen darin, daß es einen Minimaltarif aufstellt und dadurch ist es nicht in allen Fällen möglich, die Prämie und die Bedingungen individuell zu gestalten.[14]) Diese Nachteile treffen den einzelnen Versicherungsnehmer.

Das Verhältnis der Wirtschaftsgruppen zu den marktregelnden Verbänden ist durch den Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 12. Nov. 1936 eindeutig festgelegt. Danach ist den Gruppen jede marktregelnde Tätigkeit untersagt, es sei denn, daß der Wirtschaftsminister in einer besonderen Einwilligung den Gruppen die Ausübung marktregelnder Maßnahmen gestattet hat. Liegt eine ausdrückliche Ermächtigung nicht vor, so müssen sich die Gruppen „peinlichst aller Marktregelungsmaßnahmen irgendwelcher Art enthalten".[15])

Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft steht nicht neben den marktregelndne Verbänden, sondern über ihnen.[16]) Der Selbstverwaltung der Wirtschaft ist ein Aufsichtsrecht in zweifacher Hinsicht gegeben. Einmal hat die Organisation der gewerblichen Wirtschaft darauf zu achen, daß sich alle Maßnahmen der marktregelnden Verbände mit der wirtschaftspolitischen Linie der Reichsregierung in Übereinstimmung halten und keine eigennützigen Bestrebungen aufkommen. Zum anderen haben die Wirtschaftsgruppen ein Kartellverzeichnis zu führen. Nach den Richtlinien der Reichswirtschaftskammer sind in dieses Verzeichnis aufzunehmen:

„alle Verträge und Beschlüsse, die den Teilnehmern der Vereinbarung Verpflichtungen über die Handhabung der Erzeugung oder des Absatzes von Waren oder gewerblichen Leistungen, des Einkaufs von Waren oder der Erteilung von Aufträgen auf gewerbliche Leistungen, über die Anwendung von Geschäftsbedingungen, die Art der Preisfestsetzung oder der Forderung von Preisen auferlegen".[17])

Die Verbände haben den Wirtschaftsgruppen alle marktregelnden Maßnahmen und Veränderungen zu melden, damit das Kartellverzeichnis auf dem Laufenden gehalten wird. Die Wirtschaftsgruppe Privatversicherung hat bis Ende 1938 45 Kartellvereinbarungen in das Verzeichnis eingetragen.[18]) (Nach Angabe von Brinkmann[19]) gab es 1935 2 200 Kartelle in der gewerblichen Wirtschaft. Infolge der

---

14) Vgl. Moldenhauer a. a. O. S. 272/273.

15) Quassowski, Der Wirtschaftsaufbau im Dritten Reich in: Deutsche Verwaltung 1936 S. 249.

16) Erlaß II.

17) Mitgeteilt im Geschäftsbericht Wi Gr. S. 44.

systematischen Erfassung der marktregelnden Vereinbarungen und durch die sehr weite Fassung des Begriffes der marktregelnden Vereinbarung werden heute noch bedeutend mehr gezählt werden können.)

In der Versicherungswirtschaft haben sich bis Ende 1936 u. a. folgende Verbände mit marktregelnden Funktionen aufgelöst:

1. Verband der Kraftfahrzeugversicherer, Tarifgemeinschaft,
2. Verband der deutschen Hagelversicherungsaktiengesellschaften,
3. Reichsverband der privaten Krankenversicherung (aufgelöst zum 31. 12. 38).

Die Aufgaben des Verbandes zu 1. sind durch die Verordnung des Reichskommissars für die Preisbildung über die Versicherung von Kraftfahrzeugen vom 14. 2. 1938 gegenstandslos geworden. Die marktregelnden Funktionen des Verbandes der deutschen Hagelversicherungsaktiengesellschaften sind nicht auf die Fachuntergruppe „Hagelversicherung" übergegangen.[20]) Die Mitglieder des früheren Verbandes halten vermutlich an den früheren Vereinbarungen fest.[21]) Es kann durchaus zweifelhaft sein, ob sich hier noch von einer marktregelnden Bindung sprechen läßt. Durch den Wegfall des Verbandes mit seinen Organen ist die Möglichkeit fortgefallen, die einzelnen Mitglieder durch Zwang an ihre eingegangenen Verpflichtungen zu halten.[22])

Der Reichsverband der privaten Krankenversicherung sah in Punkt 22 seines Merkblattes zur Ordnung des Wettbewerbs vom 1. Juli 1935[23]) den Bestandschutz seiner Gesellschaften vor, d. h. ausgespannte Versicherte mußten bedingungslos wieder freigegeben werden. Nach Ansicht der Wirtschaftsgruppe Privatversicherung ist das eine marktregelnde Vereinbarung.[21]) Die Fachgruppe Private Krankenversicherung beabsichtigt, dieses Merkblatt des aufgelösten Reichsverbandes zu übernehmen und hat den Reichswirtschaftsminister um Genehmigung zur Ausübung dieser Marktregelung gebeten.[24])

---

18) Im Geschäftsbericht WiGr. S. 44 ist angegeben, daß 55 kartellmäßige Vereinbarungen beständen. Nach genauer Prüfung sind ein Teil der Vereinbarungen als nicht marktregelnd gestrichen worden (persönl. Information).
19) In: DAZ Nr. 511 vom 1. November 1938 1. Beiblatt.
20) Persönl. Information.
21) Persönl. Information.
22) Rentner, Über Kartellbildung im Versicherungswesen, Hamburg 1934 S. 8, stellt fest, daß „alle Mittel der Kartellpolitik auf der Grundlage von Zwangsverpflichtungen der Mitglieder beruhen".
23) Abgedruckt in: Wagenführ, Quellenbuch zur Wirtschaftskunde des Versicherungswesens, Stuttgart 1938 S. 41 ff. (45).
24) Persönliche Information.

Durch die Aufstellung einheitlicher Buchhaltungs- und Kalkulationsrichtlinien durch die Gruppen wirken sie auf einen gesunden Leistungswettbewerb hin.[25]) Preisunterbietungen sind nur dann zulässig, wenn die einzelbetriebliche Kostengestaltung die Unterschreitung des von der Branche auskalkulierten Richtpreises es rechtfertigt.[26]) Damit und im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung der Werbung und des Wettbewerbs wird den Kartellen der Boden entzogen und ein organischer Abbau von kartellmäßigen Marktregelungsbedingungen in allen denjenigen Fällen herbeigeführt, in denen eine losere Ordnung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse den wirtschaftspolitischen Erfordernissen besser und wirkungsvoller entspricht.[25])

§ 27.

Exkurs:

Durchkartellierte oder durchkalkulierte Wirtschaft.

Die Frage nach dem volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preise, die heute jedes Wirtschaftsgebiet beherrscht, wirft das Problem auf, wie die Lösung am besten erreicht wird.

Das Kartell setzt die Preise für alle ihm angeschlossenen Mitglieder fest. Preisbestimmend sind dabei die schwächsten Betriebe — die Grenzproduzenten. Dadurch wird das Preisniveau im Interesse einer stabilen Kartellorganisation künstlich überhöht. Ein Kartell, das den Markt beherrscht und nicht in Gefahr steht, durch Außenseiter ausgehöhlt zu werden, ist entsprechend seiner Stärke bei der Preisfestsetzung unabhängiger von äußeren Momenten. Der Grenzbetrieb erhält beim Absatz der Ware zum Kartellpreis nur einen geringen Gewinn, während die überdurchschnittlich leistungsfähigen Betriebe einen sehr hohen Gewinn (eine Differentialrente) erhalten. Tschierschky[1]) warnt vor einer Überspannung der Kritik an einer Überhöhung des Preises, denn dagegen reagieren die labilen Widerstände des Marktes stark genug. Sie berichtigen die Preisüberhöhungen meist in verhältnismäßig kurzer Frist, ja, sie führen oft zur Sprengung des Kartells.

---

25) Vgl.: Vortrag des Vorsitzenden Junghans des Ausschusses Marktordnung und Betriebswirtschaft der Reichsgruppe Industrie vor diesem Ausschuß. DAZ Nr. 72 vom 12. 2. 1938.

26) Becker, Gruppe und Kartell in: Braune Wirtschaftspost 1937 S. 18.

1) Tschierschky, Zum Problem des Kalkulationskartells in: Kartellrundschau 1936 S. 157.

Der künstlich überhöhte Preis, der für den leistungsfähigen Betrieb eine Differentialrente abwirft, ist ein volkswirtschaftlicher Nachteil. Den ungerechtfertigten Gewinn muß der Verbraucher als Aufschlag zahlen. Damit werden Einkommensteile gebunden, die für andere Konsumgüter verloren gehen.[2]) Ein anderer Nachteil des Preiskartells besteht darin, daß es die Ausschaltung der weniger leistungsfähigen Betriebe mindestens erschwert. Es wird der Antrieb von der Absatzseite her zum wirtschaftlichen und technischen Fortschritt gehemmt und auch damit wird der Verbraucher in nicht zu rechtfertigender Weise stark belastet.[3])

Eine vollbeschäftigte Wirtschaft kann leistungsschwache Betriebe nicht dulden. Heute, wo jede Arbeitskraft gebraucht wird und das Ziel jedes Unternehmens die Leistungssteigerung sein muß, sind Preiskartelle nicht am Platze. Eine durchkartellierte Wirtschaft steht nationalsozialistischer Auffassung entgegen, weil sie die Bildung des volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises verhindert, den Leistungswettbewerb hemmt und einigen Unternehmungen ungerechtfertigte Gewinne verschafft.

Das Kalkulationskartell muß in den Betrieb hineinsteigen und die für den Gewerbezweig wesentlichen Kalkulationswerte feststellen. Diese werden vom Kalkulationskartell festgelegt und der einzelne Betrieb muß danach von Fall zu Fall die Preise berechnen. Bei der Festlegung der Kalkulationswerte kann das Kartell einer bestehenden ungünstigen Kostenlage[4]) des Wirtschaftszweiges Rechnung tragen, so daß sich diese Momente notwendig in den auskalkulierten Preisen auswirken müssen. Dadurch wird auch der leistungsschwache Betrieb geschützt, jedoch nicht in dem Maße, wie es beim Preiskartell der Fall ist, weil nicht der Preis auf diese zugeschnitten wird, sondern nur ein Preisbildungselement. Der leistungsstärkere Betrieb erhält auch hier wieder eine Differentialrente, die jedoch nicht so hoch ist wie beim Preiskartell. Das Kalkulationskartell, das so aufgebaut ist, muß als Unterart des Preiskartells angesehen werden.[5])

Das Kalkulationskartell mit Richtpreis geht genau so wie das echte Kalkulationskartell vor, setzt jedoch einen Preis fest, „bis zu dem herab auch dann angeboten werden kann, wenn die

---

2) Vgl. Tschierschky a. a. O. S. 157.

3) Vgl. Was kann das Kalkulationskartell leisten? in: Frankfurter Zeitung vom 10. 11. 1936 Nr. 521—522 S. 15.

4) Die ungünstige Kostenlage kann z. B. durch schlechte Ausnutzung der Produktionskapazität infolge Übersetzung des Gewerbes herbeigeführt sein (vgl. Frankfurter Ztg. a. a. O.).

5) Berthmann, Kalkulationskartell und Kalkulationsgemeinschaft in: Kartell-Rundschau 1936 S. 589.

Kosten nicht gedeckt werden, und der nur dann unterschritten werden darf, wenn die Kostengestaltung es gerechtfertigt".[6]) Bei drei Zwangskartellen[7]) sind Richtpreise aufgestellt worden. Bei diesen Richtpreisen hat man auf Durchschnittsberechnungen zurückgegriffen.[8]) — Der Richtpreis, der einen wirtschaftlich gerechtfertigten gewogenen Durchschnitt darstellt, läßt die Kalkulationsnotwendigkeiten des leistungsschwachen Betriebes außer Acht. Es hängt von der Höhe des Richtpreises ab, in welcher Schnelligkeit der Reinigungsprozeß in den bestimmten Gewerbezweigen vor sich geht.

Eine durchkalkulierte Wirtschaft schaltet den Unterbietungswettbewerb aus, schränkt aber den Leistungswettbewerb nicht ein, weil derjenige, dessen Selbstkosten sich erniedrigt haben, berechtigt ist, eine Preissenkung vorzunehmen. Der Wettbewerb wird in einer solchen Wirtschaft zum Leistungswettbewerb. Nur ein solcher hat nach nationalsozialistischer Auffassung seine innere Berechtigung. Darum wird diese Kartellform dem Leistungsgesichtspunkt am besten gerecht.[9]) Die Kalkulationsgemeinschaften schaffen durch ihr einheitliches Rechnungswesen die Hilfsmittel der Preisbeobachtung, Preisbildung und Preissteuerung. Damit befinden sie sich in gleicher Marschrichtung mit dem Reichskommissar für die Preisbildung.

Durch die verschiedensten Schwierigkeiten wird sich nicht immer ein gewissenhaft kalkulierter Leistungspreis für jeden Gewerbezweig schaffen lassen. Bei einem Kalkulationsschema müssen die variablen Elemente von den konstanten getrennt werden, und für letztere eine einheitliche Berechung vorgeschrieben werden.[10]) Hierbei tauchen die verschiedensten schwierigen Fragen auf. Allein schon die Behandlung der Abschreibungen stellt eine heikle Aufgabe dar. Bei einer Schematisierung von Normalsätzen für die Abschreibung würde die Kapitalinvestition zwecks Entlastung der Kostenrechnung von Löhnen forciert werden.[11])

Auch in der Versicherungswirtschaft ergeben sich für ein Kalkulationskartell die größten Schwierigkeiten. In Österreich bestehen seit 1936 Richtlinien für die Aufstellung von Mindestprämien für die

---

6) Frankfurter Zeitung a. a. O.

7) Für die Grauguß-Industrie, das graphische Gewerbe und die Zentralheizungs- und Lüftungsindustrie. — Diese drei Kartelle sind Ende 1938 auf die entsprechenden Wirtschaftsgruppen übergegangen.

8) Tschierschky a. a. O. S. 234.

9) Würdinger, Wirtschaftsordnung und Unternehmung in: Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht 1936 S. 107.

10) Tschierschky a. a. O. S. 159.

11) Frankfurter Zeitung a. a. O.

Lebensversicherung.[12]) Sie umfassen folgende Positionen: Zinsfuß, Sterbetafeln, Risikoausgleichsbestimmungen, Gestehungskosten, Verwaltungskosten, Einhebungskosten, Unterjährigkeitszuschläge, Bagatellzuschlag, besondere Bestimmungen für kürzere Todesfallversicherung und besondere Bestimmungen für Tarife mit Gewinnbeteiligung.

Aus diesem Beispiel geht hervor, wieviel Positionen zumindest berücksichtigt werden müssen. Werden diese noch vermehrt, so läßt trotzdem ein solch ins Kleinste gehendes Kalkulationsschema eine genaue Bestimmung der Versicherungsprämie nicht zu.

Durch die Eigenart der „Ware Versicherung" sind einem Versicherungs-Kalkulationskartell Grenzen gesetzt. In jedem Versicherungsbetrieb ist die Zusammensetzung der Wagnisse verschieden. Aus diesem Grunde ist der Schadensverlauf gut oder schlecht. Wichtig dabei ist der Umstand, in welcher Form die Auswahl der Wagnisse vor sich geht. Hierbei spielt auch die Ausbildung des Personals eine erhebliche Rolle, denn vor Abschluß der Versicherung müssen die dazu berufenen Personen in der Lage sein, die Größe des Wagnisses möglichst genau abzuschätzen und zu beurteilen. Trotz aller Vorsicht und Genauigkeit wird es oftmals vorkommen, daß der Versicherungsbestand nicht die erwartete gesunde Mischung der Risiken aufweist. Der Gesamtschadensverlauf ist eben der menschlichen Einflußsphäre entzogen.

Fernerhin ist die Art der Rückversicherung für den Versicherungsbetrieb von erheblicher Bedeutung. Dabei kommt es darauf an, wieviel auf eigene Rechnung läuft.

Diese angedeuteten Punkte mögen genügen, um zu zeigen, auf welche Schwierigkeit ein Kalkulationskartell im Versicherungswesen stößt. Es wird zu leicht außer acht gelassen, daß jedes Wagnis individuell verschieden ist.

§ 28.

III. Die Stellung des Reichsaufsichtsamtes zu den marktregelnden Verbänden.

Der Aufsicht des Reichsaufsichtsamtes unterliegen nur die Versicherungsunternehmungen, nicht aber ihre Zusammenschlüsse in marktregelnden Verbänden. Das Reichsaufsichtsamt fördert die Entstehung von Konditionskartellen durch Anordnungen und Empfehlungen, die auf Schaffung allgemein gültiger Allgemeiner Versicherungsbedingun-

12) Verordnung, betr. die Mindestprämien für die Lebensversicherung (RGBl. Nr. 274/1936) in: Assekuranz-Jahrbuch Bd. 56 S. 591 abgedruckt.

gen (Normativbedingungen) gerichtet sind.[1]) Die Bildung solcher Verbände ist durch die einheitliche Regelung des Versicherungsvertrages im VVG gefördert worden. Die Verbände reichen die von ihnen geschaffenen Allgemeinen Versicherungsbedingungen dem Reichsaufsichtsamt im Auftrage ihrer Mitglieder ein. Das Amt genehmigt die Bedingungen nicht generell, sondern für jedes Unternehmen gesondert.[2]) Die Verbände sind nur Vermittler. Sie erleichtern die Arbeit des Reichsaufsichtsamtes und tragen wesentlich für die einheitliche Ausgestaltung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen bei. Die Normativbedingungen lassen sich für alle Unternehmungen gleichmäßig einführen, anders ist es mit allgemein verbindlichen Tarifen. Hierbei prüft das Reichsaufsichtsamt die Zulässigkeit der Tarife im allgemeinen und im besonderen ihre Anwendbarkeit im Hinblick auf das einzelne Unternehmen. Es ist durchaus möglich, daß das Amt die Tarife nur für einige Unternehmungen zuläßt und für andere dagegen nicht genehmigt. Hierin mag auch ein Grund zu sehen sein, daß die Preiskartelle in der Versicherungswirtschaft nicht sehr zahlreich sind, denn jede Preisabrede kann durch die Maßnahmen des Reichsaufsichtsamtes durchkreuzt werden, indem jedem Mitgliedsunternehmen die weitere Anwendung der getroffenen Vereinbarungen verboten wird. Es ist dabei ganz unerheblich, welchem Versicherungszweig die Unternehmungen angehören. Das Reichsaufsichtsamt hat durch die ihm erteilten Vollmachten immer die Möglichkeit einzugreifen. So gewährt es einen starken Schutz gegen die einseitige Wahrnehmung der Unternehmerinteressen.[3])

---

1) v. d. Thüsen, Verbände und Konzerne in: Deutsche Versicherungswirtschaft I, 3,3 S. 271.

2) Vgl. z. B.: VA 10/111: „Die von der Tarifvereinigung der in Deutschland arbeitenden Haftpflichtversicherungsgesellschaften aufgestellten Allgemeinen Versicherungsbedingungen für Haftpflichtversicherungen sind 17 inländischen und 6 ausländischen Gesellschaften genehmigt worden".

3) Rentner a. a. O. S. 37.

Abschnitt E.

Ergebnis

Im Vorstehenden ist an Hand weniger Beispiele gezeigt, daß sich verschiedentlich die Aufgabenkreise der Staatsaufsichtsbehörden und der Wirtschaftsgruppen überlagern. — Die Beispiele können noch beliebig vermehrt werden. — Irgend ein konkreter Vorschlag läßt sich hier für die Abgrenzung der Zuständigkeiten generell nicht machen, jedoch kann der Weg angegeben werden, um zu einer zweckmäßigen Scheidung der Aufgaben zu gelangen.

Zunächst ist festzustellen, daß der Aufbau des Selbstverwaltungskörpers der Versicherungswirtschaft unabhängig vom Bestehen der besonderen Verhältnisse dieses Wirtschaftszweiges (Bestehen einer umfassenden Staatsaufsicht) erfolgt ist. Ein solcher Zustand muß auf die Dauer zu Unzuträglichkeiten führen. Doppelbearbeitung und daher doppelte Belastung der Unternehmungen sind zu vermeiden. Durch das Anpacken einer Aufgabe durch mehrere Stellen entstehen leicht voneinander abweichende Auffassungen — bedingt durch die verschiedenartige Blickrichtung der Staatsaufsicht und der Selbstverwaltung — über Weg und Lösung. Aufsichtsbehörde und Gruppen — beide mit Weisungsbefugnissen versehen — können ihre Maßnahmen durchsetzen. Die Folge ist bei einem Nebeneinanderarbeiten Hemmung der Staatsaufsicht und Hemmung der Gruppentätigkeit. Auftretende Meinungsverschiedenheiten werden sich nicht immer durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit beseitigen lassen.

Eine autoritäre Staatsführung kann einen reibungslos arbeitenden Verwaltungsapparat nicht entbehren. Bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit und bei Überlagerung der Aufgabenkreise muß darum eine Stelle entscheiden und abgrenzen. Eine Regelung der Zuständigkeiten kann nur von Fall zu Fall erfolgen, aber nicht generell durch Gesetz, da dann Staatsaufsicht und Wirtschaftsgruppen in ihrer Tätigkeit eingeengt werden würden.

Zunächst wäre an den Reichswirtschaftsminister als die zur Entscheidung berufene Stelle zu denken. Er ist sowohl dem Reichsaufsichtsamt als auch den Gruppen übergeordnet. Die Bearbeitung von Abgrenzungsfragen würde aber das Wirtschaftsministerium mit einer

Arbeit unnötig belasten, die auch vom Reichsaufsichtsamt erledigt werden könnte.

Für das Reichsaufsichtsamt als zuständige Behörde für Abgrenzungsfragen sprechen die verschiedensten Gründe. Das Reichsaufsichtsamt — als eine höhere Reichsbehörde — ist wegen seines reinen Behördencharakters eine für die Bearbeitung von Zuständigkeitsfragen unabhängige Stelle. Daran wird nichts geändert, wenn das Reichsaufsichtsamt auch über seine eigene Zuständigkeit zu entscheiden hat. In jedem Fall wird es zu prüfen haben, welche Aufgaben notwendig von ihm bearbeitet werden müssen, um eine gründliche Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen zu gewährleisten. Versagt die Staatsaufsicht, so muß jede wirtschaftspolitische Betätigung der Gruppen versagen. Nur eine intakte Versicherungswirtschaft kann zum Gesamteinsatz im Interesse der Gemeinschaft gebracht werden.

Das Reichsaufsichtsamt als Fachbehörde ist am besten in der Lage, eine fachgemäße Abgrenzung der Tätigkeiten vorzunehmen. Dem Amt sollte darum weiterhin auch die Befugnis gegeben werden, Aufgaben, die an sich zur Aufsichtsführung gehören, im Wege der Auftragsverwaltung von den Wirtschaftsgruppen bearbeiten zu lassen.

Bei der Abgrenzung der sich überlagernden Aufgabenkreise müssen folgende Gesichtspunkte maßgebend sein:

Der oberste Grundsatz des autoritären Staates ist, daß für jede Aufgabe die Vermutung für den Staat spricht. — Ein natürliches eigenes Recht des Selbstverwaltungskörpers gibt es nicht. In Anwendung gebracht, bedeutet der Satz nichts anderes, als daß das Reichsaufsichtsamt jede Aufgabe selbst bearbeiten könnte; jedoch mit der Einschränkung, daß die Aufgaben, die die Wirtschaftsgruppen im Interesse ihrer Mitglieder erfüllen, nicht zum Bereich des Amtes gehören.

Alle Handlungen der Unternehmungen, durch die die Versicherten unmittelbar betroffen werden, müssen vom Reichsaufsichtsamt beaufsichtigt werden. Es sind dies die für den Versicherungsbetrieb typischen Erscheinungen. — Bei der Entscheidung hat das Wesen der Selbstverwaltung völlig außer Acht zu bleiben. Es ist bei einer Prüfung von Zweifelsfragen einzig und allein vom Zweck der Staatsaufsicht auszugehen. Eine Übertragung bestimmter Aufgabengebiete ist nur im Wege der Auftragsverwaltung zulässig.

Am stärksten überlagern sich die Aufgabenkreise auf dem Gebiete, die für den Versicherungsbetrieb nicht typisch sind, d. h. alle diejenigen Handlungen der Unternehmungen, die den einzelnen Versicherten nur mittelbar betreffen. Hier muß das Reichsaufsichtsamt die Auf-

gaben zweckentsprechend verteilen, d. h. es muß darüber entscheiden, welche Aufgaben von den Wirtschaftsgruppen als Selbstverwaltungsangelegenheiten bearbeitet werden können und welche von ihm im Interesse einer intensiven Aufsicht erledigt werden müssen. Es muß hier zwischen dem Zweck der Staatsaufsicht und dem Wesen der Selbstverwaltung abwägen.

Grundsätzliche Entscheidungen hat das Reichsaufsichtsamt dem Reichswirtschaftsminister zur Billigung vorzulegen. Damit wird erreicht, daß der Reichswirtschaftsminister alle wichtigen Maßnahmen des Reichsaufsichtsamtes dahingehend überprüfen kann, ob sie sich im Rahmen der wirtschaftspolitischen Zielsetzung halten.

Nicht immer werden sich die Aufgaben der Staatsaufsicht und der Wirtschaftsgruppen scharf trennen lassen. Es kommt dann aber ganz besonders darauf an, daß sich die Staatsbehörde und die Wirtschaftsgruppen bewußt werden, daß sie nicht in einem Gegensatz zueinander stehen, sondern gemeinsam der Förderung und Ausgestaltung der Versicherungswirtschaft zu dienen haben. Nur in einer vertrauensvollen Zusammenarbeit werden sie der Gemeinschaft — dem Volk — nützen.

Lebenslauf.

Am 16. April 1913 wurde ich als Sohn des Regierungsamtmannes Erich Schako und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Behrendt in Windhuk (Deutsch-Südwestafrika) geboren. Ich besuchte in Berlin zunächst die Volksschule und trat Ostern 1923 in die Sexta der Körnerschule in Berlin-Köpenick ein, wo ich Ostern 1932 auf der Oberrealschule das Abitur bestand.

Im Sommersemester 1932 wurde ich in der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin in der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät eingeschrieben. Im Wintersemester 1933/34 und Sommersemester 1934 studierte ich in Freiburg. In Berlin vollendete ich mein Studium und bestand am 30. Oktober 1936 mein Referendarexamen am Kammergericht. Dezember 1936 begann ich mit der Justizausbildung am Amtsgericht Wriezen a. O. Im Wintersemester 1937/38 und Sommersemester 1938 belegte ich an der Universität Berlin unter Beurlaubung vom Justizdienst volkswirtschaftliche Vorlesungen.

Nebenher war ich vier Monate in einem Wirtschaftsverlag, acht Monate in der Wirtschaftskammer Berlin-Brandenburg, Industrie-Abteilung, und ein Jahr als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter im Deutschen Verein für Versicherungswissenschaft tätig.